

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

ALESSANDRA BARBOSA PAULO

O poder de decisão popular acerca do Orçamento Participativo no município de São Paulo:

Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP)

São Paulo
2017

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

ALESSANDRA BARBOSA PAULO

O poder de decisão popular acerca do Orçamento Participativo no município de São Paulo:

Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP)

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: Christy Ganzert Pato

São Paulo
2017

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

ALESSANDRA BARBOSA PAULO

O poder de decisão popular acerca do Orçamento Participativo no município de São Paulo:

Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP)

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final:

São Paulo, dede 2017.

Orientador: Christy Ganzert Pato

AGRADECIMENTOS

À minha mãe e ao meu noivo por sempre me apoiarem e incentivarem em todas as etapas dos meus estudos, principalmente, no decorrer do desenvolvimento dessa pesquisa.

Ao corpo docente da Escola do Parlamento, especialmente o Professor e orientador Christy e as Professoras Ana Maria e Maria Lúcia que nortearam questões fundamentais para uma análise mais crítica e aprofundada acerca do objeto de estudo, bem como as indicações de autores relacionados ao tema e metodologias de pesquisa.

Aos colegas da sala de aula que socializaram discussões e reflexões sobre assuntos pertinentes à pesquisa, em especial a Adriana e a Sandra, que contribuíram muito para a conclusão da monografia.

Às Faculdades Oswaldo Cruz (FOC) e as minhas companheiras de trabalho, a Cristina e a Júlia, que sempre me auxiliaram no desenvolvimento da pesquisa.

Aos entrevistados que se dispuseram realizar as entrevistas, sem essa participação essa pesquisa qualitativa não seria viável. E a Deise, do CPOP, que gentilmente me recebeu nas reuniões.

À Câmara Municipal de São Paulo e aos seus funcionários que sempre me atenderam com muita presteza e sempre estiveram disponíveis prestando todo o auxílio.

RESUMO

Compreendendo as contradições e as desigualdades sociais como problemas intrínsecos da sociedade brasileira, o objetivo geral desta monografia foi identificar o poder de decisão popular acerca do orçamento participativo na esfera do Executivo no município de São Paulo. Para tanto, foram traçados como objetivos específicos, compreender o processo histórico das experiências do orçamento participativo no Brasil, junto com as concepções mundiais que embasaram essas experiências, e observar a eficácia da participação popular nas tomadas de decisão sobre o orçamento público no Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP). Diante de poucos estudos relacionados ao orçamento participativo recente em São Paulo, a pesquisa teve um caráter exploratório. Diante disso, foi realizada a pesquisa de campo utilizando a abordagem qualitativa, por intermédio da observação de experiências em audiências públicas e reuniões do CPOP (2013, 2014, 2015) e a realização de entrevistas semiestruturadas com os conselheiros do CPOP. Foi utilizada também a abordagem quantitativa com estudo de caso apoiado em pesquisa documental. Desta forma, entende-se que o incentivo à participação popular no orçamento público (no Executivo) tem contribuído para o empoderamento do munícipe, contudo, o poder de decisão ainda é limitado perante diversos fatores tratados nessa pesquisa.

Palavras chave: orçamento participativo, democracia, gestão pública, participação popular.

ABSTRACT

Understanding the social contradictions and inequality as intrinsic problems to the Brazilian society, the aim of this monograph was to identify the power of popular decision on the participatory budgeting in the domain of the Executive government in the city of Sao Paulo. For this purpose, it has been defined as specific goals to comprehend the historical process of the participatory budgeting experiences in Brasil, together with the world conceptions that have restrained such experiences and also to observe the effectiveness of popular participation in the decision making over public budgeting in the Planning and Participatory Budgeting Council (CPOP). Facing few studies approaching recent participatory budgeting in Sao Paulo, the research has had exploratory character. In this scenario a field research has been conducted using qualitative approach through observation of experiences in public hearings and CPOP meetings (2013, 2014, 2015) and the conduction of semi-structured interviews with the Council members of CPOP. The quantitative approach has also been used with case study supported by documentary research. Therefore, it is understood that the motivation to popular participation in the public budgeting (in the Executive) has made its decision role more powerful, although the power of decision is still restrained concerning several factors covered by this research.

Key words: participatory budgeting, democracy, public management, popular participation

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE
PUBLICAÇÃO

Eu Alessandra Barbosa Paulo declaro ser a autora desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafraseando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro, que o presente trabalho está de acordo com a Lei 9610, de 19 de Fevereiro de 1988, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, ____ de _____ de 2017.

Alessandra Barbosa Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 – O orçamento público: contexto mundial e prática	10
1. 1 Globalização e neoliberalismo	10
1. 2 Urbanização e descentralização	14
1. 3 O orçamento público	16
1. 4 Gestão pública e o orçamento	20
1. 5 Orçamento participativo no Brasil	25
CAPÍTULO 2 - O orçamento participativo de Porto Alegre	28
2.1 O papel dos movimentos sociais no orçamento participativo de Porto Alegre	29
2.2 O contexto do orçamento participativo em Porto Alegre	31
2.3 O orçamento participativo de Porto Alegre e a propagação internacional	35
CAPÍTULO 3 – A conjuntura do orçamento participativo em São Paulo e o poder de decisão.....	38
3.1 A trajetória do orçamento participativo em São Paulo: 1989 - 2004	40
3.2 O planejamento e o orçamento participativo recente	44
3.3 O Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo	48
3.3.1 Análise das entrevistas	50
CONCLUSÃO.....	54
BIBLIOGRAFIA	57
APÊNDICE A - Perguntas e entrevistas transcritas	63

INTRODUÇÃO

A realidade na qual se configuram as relações sociais e suas contradições, desigualdades e pobreza se refletem no cotidiano da sociedade civil. Desse modo, o Estado como mediador, por meio da gestão pública, necessita gerir políticas públicas eficazes e efetivas de acordo com as demandas e as prioridades apontadas pela sociedade civil nos espaços institucionais de participação popular. Para que a representatividade popular nas decisões da gestão pública ocorra de forma democrática, se faz necessária a reflexão crítica e propositiva da forma como é organizada essa participação.

Sabe-se que as relações clientelistas advindas das falhas da democracia representativa, implicaram na exclusão dos interesses de parcelas da sociedade, sobretudo da população menos abastada ou que por vezes desconhecem seus direitos enquanto cidadãos (CARVALHO, 1998). Desse modo, arranjos pautados em princípios de democracia participativa são fundamentais para uma gestão pautada no interesse público. Outra questão, importante para o nosso problema de estudo, refere-se às concepções mundiais que influenciam no âmbito local e nacional trazendo, simultaneamente, novas demandas sociais e novos desafios, tanto para a sociedade civil e sua forma de organização como para as gestões municipais.

Diante disso, o trabalho foi estruturado em três capítulos sendo o primeiro com questões da nova conjuntura mundial e nacional, e que implicam na necessidade de novas estratégias no aparato público e na organização da sociedade civil. No segundo capítulo, foi realizado o resgate do contexto do orçamento participativo (OP) em Porto Alegre, a sua influência internacional, e o papel dos movimentos sociais. No terceiro capítulo, delimitando-se ao objeto de estudo, foi abordado acerca da trajetória do OP no município de São Paulo,

especialmente no que se refere às formas de organização da cidade e sua participação popular nas decisões sobre o orçamento público.

Capítulo 1 – O orçamento público: o contexto mundial e prática

A priori, o Estado para concretizar-se necessita da arrecadação de tributos, pois é por intermédio desses recursos que o Estado terá condições efetivas e materiais para gerir as políticas públicas.

Nesse período de redemocratização do Brasil, o Estado assumiu e assume cada vez mais responsabilidades, com isso sabe-se que quanto mais o Estado aumenta as suas atribuições, maior será a necessidade de recursos ou novas estratégias de gestão para o seu funcionamento, tanto interno como na administração das políticas.

Diante dessa questão, este capítulo abordou a conjuntura mundial e os impactos desses novos arranjos no Brasil. Para tanto, foram tratados assuntos como globalização e neoliberalismo, vinculados à descentralização como fatores primordiais para a reflexão, pois impactam diretamente na configuração do orçamento público do país, como também impõem novos desafios para os poderes subnacionais (municípios).

1. 1 Globalização e neoliberalismo

As divisões territoriais dos Estados-Nação tornaram-se secundárias, no sentido de que passamos a nos relacionar e a nos desenvolver de forma global. As ciências sociais têm um desafio epistemológico que é justamente compreender essa realidade global, como

também a necessidade do aprofundamento desse conhecimento para compreendê-lo diante da realidade que se configura tão complexa e contraditória (IANNI, 1994).

O desenvolvimento da tecnologia foi outro grande fator que contribuiu para a globalização, hoje podemos nos comunicar com alguém do outro lado do mundo por um equipamento (computador/internet) em tempo real, sendo este um dos meios que possibilitaram as relações sociais globais. O interesse econômico também transformou a globalização em uma necessidade por meio da: exportação, importação, empresas multinacionais, investimentos, moeda, financiamentos e etc. A política global ficou visível com o fim da II Guerra Mundial. Um dos órgãos que representou a união entre os países foi a Organização das Nações Unidas (ONU) e, a partir disso, aprofundaram-se as discussões políticas na perspectiva global. Diante dessa realidade, ao mesmo tempo em que não se pode negar a existência da influência global, também não se pode desconsiderar a existência da soberania nacional, esta que ainda se configura por meio das leis, territórios demarcados, costumes, crenças, recursos, ideologias, política e etc. (IANNI, 1994).

Para Bauman (1999), o Estado, na globalização, tem a sua soberania destinada apenas para o poder de repressão (força militar). No aspecto econômico, e com essa soberania reduzida, o Estado passou a atuar em favor dos interesses das grandes empresas mundiais.

[...] o Estado não deve tocar em coisa alguma relacionada à vida econômica: qualquer tentativa nesse sentido enfrentaria imediata e furiosa punição dos mercados mundiais. A impotência econômica do Estado seria então mais uma vez flagrantemente exposta para horror da equipe governante (BAUMAN, 1999, p. 65).

Para Bauman (1999), o Estado fica à mercê do mercado global, criando certa “dependência”, e logo esse Estado não tem condições para enfrentar as exigências desse mercado, cabendo apenas permitir e facilitar a liberdade econômica.

A única tarefa econômica permitida ao Estado e que se espera que ele assuma é a de garantir um “orçamento equilibrado”, policiando e controlando as pressões locais por intervenções estatais mais vigorosas na direção dos negócios e em defesa da população face às consequências mais sinistras da anarquia de mercado (BAUMAN, 1999, p. 65).

Essa afirmação baseia-se na concepção neoliberal que visa reforçar mundialmente o sistema capitalista, sobretudo financeiro. Para Santos (2000) a diminuição do papel do Estado nas políticas contribuiu para o aumento da pobreza e os problemas com a soberania, enquanto as empresas aumentaram o seu papel na atuação das questões políticas passando a “regular a vida social”. Esse processo, portanto, caracterizou um novo padrão nas relações sociais, aumentando a desigualdade e a pobreza, dentre outras questões.

Observa-se a desigualdade e a pobreza nos âmbitos local, nacional e mundial, e essa complexificação trouxe à tona a urgência de novas ações políticas de enfrentamento dessa realidade. Portanto, os problemas dos países, de modo geral, são os mesmos e estes devem ter como medidas soluções que se articulem com o mundo. Em outras palavras, os problemas com a pobreza e a desigualdade que existem no Brasil são os mesmos problemas em outros países, ao passo que cada um com suas especificidades precisam criar soluções em âmbitos locais e dividir essas experiências, buscando assim, a cooperação entre os países.

A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e espaço. Assim, quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o que ocorre numa vizinhança local tende a ser influenciado por fatores – tais como dinheiro mundial e mercado de bens – operando a uma distância indefinida de vizinhança em questão (IANNI, 1994, p. 151).

Não são somente os estudos, mas as ações de governos passaram a trabalhar nessa dinâmica. Conforme Osmany (2013), o Orçamento Participativo (OP) brasileiro, por exemplo,

é uma experiência que se tornou uma estratégia de ação, passando a influenciar outros países. Esse novo olhar tende cada vez mais a manter essas relações mundiais, e consequentemente, a difusão das experiências políticas que também são globais. Para o sociólogo Bauman (1994, p. 65): “[...] uma das consequências mais fundamentais da nova liberdade global de movimento é que está cada vez mais difícil, talvez até mesmo impossível, reunir questões sociais numa efetiva ação coletiva”. Todavia, ao analisar a conjuntura atual é possível identificar os movimentos sociais no mundo e que se organizam em prol das questões sociais, um desses exemplos, é o encontro do Fórum Social Mundial (FSM).

[...] O local e o global estão distantes e próximos, diversos e mesmos. As identidades embaralham-se e multiplicam-se. As articulações e as velocidades desterritorializam-se e re-territorializam-se em outros espaços, com outros significados (IANNI, 1994, p.155-156).

Dessa maneira, a partir dessas contradições entre os poderes mundiais e locais¹ – acrescentando os nacionais – e os diversos atores envolvidos, a pesquisa busca correlacionar com o OP, pois são processos que se inter-relacionam.

Na medida em que a globalização foi direcionando e influenciando na economia, na política e na vida da sociedade, tivemos outros fatores – de âmbito nacional – que foram o processo de descentralização e urbanização, assunto abordado a seguir.

¹ Os poderes locais são compreendidos como pertencentes aos municípios.

1.2 Urbanização e descentralização

Para aproximar-se do OP é primordial abordar o processo de urbanização, este resultado da industrialização mundial, e que trouxe consigo especificidades para as cidades ao mesmo tempo em que fez emergir novos desafios para a gestão pública.

Conforme Dowbor (2016) o Brasil foi uma nação predominantemente rural, no entanto, em meados da década de 80 passou por um intenso processo de urbanização. Apesar dessa mudança, o país ainda traz resquícios de uma gestão centralizada no “grande capital”², ou seja, uma administração pública que determina de forma verticalizada as decisões políticas. A partir disso, os interesses locais não são considerados, porque o processo de urbanização também depende de políticas locais já que a gestão centralizada não consegue identificar e atender todas as particularidades das cidades em um país continental como é o Brasil.

[...] As instâncias superiores podem e precisam ajudar, e inclusive organizar o controle, mas a iniciativa e o ordenamento das ações têm de ser eminentemente locais. De certa forma estamos manejando uma máquina administrativa centralizada, típica do século passado, para um conjunto de desafios que exigem soluções de gestão participativa e descentralizada (DOWBOR, 2016, p. 27).

Com relação “às instâncias superiores”, estas são necessárias para garantir de certa forma a distribuição de recursos e diretrizes políticas, haja vista que, além das desigualdades existentes nos próprios municípios também nos deparamos com as desigualdades entre os estados e regiões (Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Outro aspecto refere-se às desigualdades criadas pelo mercado global e pelos interesses

² Dowbor (2016) refere-se a “grande capital” o poder que fica centralizado no âmbito federal.

internacionais que deixam claro a importância atribuída à soberania nacional, esta que equilibra as relações estabelecidas entre poder local e mundial e os seus impactos no país.

A questão tributária também está envolvida nesse processo – entre poder centralizado e descentralizado – e que ocorre nos três entes federados (União, estados e municípios). No caso dos municípios brasileiros, estes só passaram a ter legitimidade de tributar a partir da promulgação da Constituição Federal de 1934 (artigo 13). Essa legitimidade não ocorreu no período do regime militar, retornando a partir da Constituição Federal de 1988 (artigo 156), momento este que contribuiu para o processo de descentralização tributária, e consequentemente, para a independência dos municípios (ARRETCHE, 2004). Acrescenta-se que a nova Constituição (1988) – quando trata da descentralização – também permitiu mais autonomia para os municípios no que concerne à própria gestão pública, ou seja, é o poder de decidir como e de que forma a administração municipal será em uma determinada região. A descentralização é também uma possibilidade de ação governamental, pois aproxima a gestão municipal do enfrentamento às desigualdades e peculiaridades territoriais, culturais, econômicas e sociais.

[...] o espaço local permite uma democratização das decisões, na medida em que o cidadão pode intervir com muito mais clareza e facilidade em assuntos da sua própria vizinhança, e dos quais tem conhecimento direto.

Com o volume de problemas que se apresentam, a administração municipal já não pode mais ser vista, portanto, como um nível de decisão que se limita à construção de praças, recolhimento de lixo e outras atividades de cosmética urbana. Trata-se de um eixo estratégico de transformação da forma como tomamos as decisões que concernem ao nosso desenvolvimento econômico e social, ao potencializarmos o papel articulador do conjunto das iniciativas e agentes econômicos e sociais que agem no território (DOWBOR, 2016, p. 43-44).

Baseando-se no entendimento do “poder local” (DOWBOR, 2016) os gestores – quando visam o interesse público sobre uma perspectiva mais democrática – necessitam criar

mecanismos que possibilitem a articulação entre representação e participação, ou seja, é a função dessa representação atender aos interesses dos cidadãos, e ao mesmo tempo, possibilitar a participação de grupos que muitas vezes são alijados desse processo, e logo não têm os seus interesses correspondidos. Esse novo olhar para o interesse público visa romper com as relações clientelistas estabelecidas a partir de falhas nos arranjos inerentes à democracia representativa, esta que historicamente tem favorecido alguns grupos sociais mais atuantes e mais organizados.

Um dos mecanismos de poder local é o orçamento participativo, sendo que a sua relevância também se deve à “difusão de instituições e atores tanto em âmbito nacional como internacional”, fazendo desta inovação um exemplo para o mundo (OSMANY, 2013). Desta forma, é imprescindível tratar sobre o conceito do orçamento público e as características de sua implantação no Brasil.

1.3 O orçamento público

Para a abordagem sobre o OP (Orçamento Participativo) é necessário compreender a origem do orçamento público como parte integrante e fundamental para a gestão pública e para a materialização das políticas públicas.

Conforme Calmon (2006), ao tratar sobre a tipologia de orçamento público, temos dois aspectos que são: baseado na língua portuguesa a palavra “orçar” significa conduzir uma embarcação tentando prever o sentido do vento; e o outro aspecto, de origem européia, refere-se à palavra *budget*, que na Inglaterra tratava-se de uma pasta que continha a previsão das

receitas e as despesas propostas pelo rei, passando posteriormente, pelo crivo do Parlamento (este eleito pelo povo).

Com base nessa tipologia, a definição de Calmon acerca do orçamento público define-se como:

[...] um documento que consolida as estimativas das receitas e despesas do governo. Nesse sentido, o orçamento pode ser considerado como um plano que orienta as decisões do governo sobre mobilização e o destino a ser dado aos recursos a serem extraídos da sociedade (CALMON, 2006, p. 207).

Compreende-se, portanto, que o governo deve traçar e documentar os planos e as metas, antevendo assim as suas ações e o modo como serão destinados os recursos arrecadados.

De acordo com Baleeiro (*apud* MACEDO, 2014, p. 15), o primeiro orçamento público no Brasil ocorreu efetivamente em 1930, sendo que esse orçamento era de iniciativa do Executivo, passando depois pelo crivo do Legislativo.

Com a promulgação da Carta de 1937, houve a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), este incumbido pela elaboração do orçamento na esfera do Executivo. No que concerne ao Legislativo, e, conforme o artigo 71 da Constituição de 1937, caberia à Câmara dos Deputados e ao Senado a prerrogativa para apreciação e aprovação das leis orçamentárias, todavia, as duas casas não foram implantadas e o orçamento passou a ser elaborado e decretado, exclusivamente, pelo Executivo. No regime militar as decisões sobre o orçamento mantiveram-se no âmbito do Executivo e somente com o processo de redemocratização é que o orçamento público abarcou novamente as duas esferas de poder Executivo e Legislativo. Portanto, atualmente, o Executivo tem a prerrogativa para definir o orçamento, passando, posteriormente, pelo crivo do Legislativo (MACEDO, 2014).

Com esse breve relato sobre o orçamento, nota-se que o processo orçamentário mudou de acordo com a maior ou a menor concentração de poder, notadamente, pelo Executivo. E os períodos de grande concentração desse poder implicaram na diminuição, ou por vezes, na ausência do papel que cabe ao Legislativo.

Conforme Abrúcio (2007), atualmente:

O processo orçamentário brasileiro também é caracterizado pela enorme liberdade que o Executivo tem para executar os gastos, com grande autonomia em relação ao que fora decidido no Legislativo – por isso, o orçamento aprovado torna-se autorizativo, e não impositivo (ABRÚCIO, 2007, p. 81).

Apesar da tributação ter sua origem na colonização, como já mencionado, há de se destacar a sua configuração na atualidade, principalmente abordando como a Constituição Federal (1988) trata acerca da sua definição:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (BRASIL, 1988).

Diante disso, nota-se que sem a arrecadação não existiria Estado³ e não existiriam as políticas públicas. O Estado Republicano, portanto, atribuiu legalmente os tipos de arrecadação desses tributos, contudo diante do objeto de pesquisa questiona-se: como garantir

³ Para melhor compreensão acerca dessa discussão, consultar o curso promovido pela Escola do Parlamento de São Paulo: Políticas Públicas: da Agenda à Avaliação. Tema: Fase de Formulação (Vitor Marchetti) Disponível em: <<http://camarasp.flashserverbr.com/20611>>.

que o processo orçamentário contemple o interesse público baseado no princípio da democracia representativa?

Na tentativa de compreender o processo orçamentário recente é fundamental abordar as características da gestão. Para tanto, é preciso retroceder à década de 80, pois foi nesse momento que os movimentos da sociedade civil fortaleceram as suas lutas em prol da democracia. Esse acontecimento influenciou na gestão pública, porque a sociedade passou a demandar por mais políticas públicas, sobretudo por políticas sociais ao mesmo tempo em que passou a reivindicar o poder de decidir sobre elas. Em contrapartida, e conforme Carvalho (1998), na medida em que a participação é requerida pela sociedade, é também considerada como uma “oferta estatal”, porque o Estado permite a participação social em prol de sua própria legitimação: “[...] pode-se dizer também que sempre houve alguma “participação” como “oferta” estatal. Mesmo as ditaduras necessitam de alguma legitimação e interlocução com alguns setores sociais que as sustentem” (CARVALHO, 1998, p. 7).

Logo, o orçamento participativo é um mecanismo que surgiu devido à reivindicação popular, ao mesmo tempo em que foi uma resposta dos governos. Com base nisso, entende-se a relevância do interesse desses contribuintes (povo), bem como da atenção às suas necessidades. Desse modo, o item seguinte discutirá os tipos de gestões públicas e a relação com o orçamento.

1. 4 Gestão pública e o orçamento

Com a luta pela democracia no Brasil pode-se afirmar que essa conquista tem como marco histórico a promulgação da Constituição Federal de 88, sendo que esse fator direcionou e vem direcionando novos desenhos para a gestão pública. Nessa trajetória, a gestão pública também espelhou-se, em muitos casos, na gestão privada para atender às demandas da sociedade, visando romper com a burocracia estatal. No que se refere à legalidade, a administração pública tem como princípios norteadores: a Legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, e a eficiência (artigo 37 da Constituição Federal/88).

Com o aumento das responsabilidades – no âmbito político e socioeconômico – do Estado, este passou a utilizar um modelo de gestão mais condizente com as necessidades da sociedade. Esse modelo é a gestão gerencial, que estabelece uma relação sobre a ótica do “cliente-cidadão”, na qual preza pela “descentralização e horizontalização” de suas ações, e também busca combater o nepotismo e a corrupção, porém, contrária à forma rígida como era estabelecida previamente. A administração gerencial fundamenta-se em mecanismos como: “[...] indicadores de desempenho, controle de resultados e etc.” (MATIAS, 2010, p. 115).

Outro ponto fundamental é que esse tipo de gestão reconhece as distinções dos interesses da sociedade, está inserida na arena política do Estado “democrático”. A gestão gerencial baseia-se na lógica e nos instrumentos da administração privada, tendo como forte influência o neoliberalismo e a concepção do Estado mínimo.

Com as reformas políticas na administração pública brasileira, surgiu também outra vertente para o modelo de gestão: a democrática participativa. E ao comparar ambas – a

gerencial e a democrática – no que diz respeito às tomadas de decisões, pode-se dizer que a gestão gerencial concede “a ampla liberdade gerencial” ao gestor, enquanto que a administração democrática participativa tem como intuito promover e criar mecanismos de participação popular para as tomadas de decisões e para o controle das políticas públicas (MATIAS, 2010).

O modelo de gestão participativa contribuiu para uma nova gestão com relação ao orçamento, pois visa atender às necessidades da população. Essa gestão não ocorre só por intermédio da representação, mas também pela participação popular ativa e efetiva nas tomadas de decisões, e nesse sentido, é o governante que abdica da “ampla liberdade gerencial” (MATIAS, 2010) promovendo espaços participativos de modo a atenuar as desigualdades sociais decorrentes da ordem social vigente⁴.

O orçamento público – antes focado apenas no controle político – hoje tem como objetivo trabalhar com o planejamento orçamentário, analisando ao mesmo tempo a finalidade dos gastos, ou seja, planejar e determinar os objetivos para a execução dos programas ou políticas públicas, e, principalmente quais serão os recursos financeiros destinados para essas ações (ENAP, 2016). Portanto, o governo necessita de planos para gestão, visando também a sua efetividade em detrimento das novas demandas sociais. No que diz respeito ao planejamento orçamentário, traçar as metas do plano de governo e os recursos destinados para cada política ou programa torna-se indispensável para a gestão pública.

Para a consolidação do orçamento público é necessário apontar os seus princípios, estes definidos como regras necessárias e norteadoras para colocarem em prática o orçamento,

⁴ Entende-se por ordem social vigente o Sistema Capitalista e seu respectivo modo de produção.

e esses princípios são compostos por: “[...] um conjunto de premissas que devem ser observadas durante cada etapa da elaboração orçamentária”⁵.

De acordo com Sanches, os princípios:

Devem ser entendidos como Clássicos aqueles que foram consolidados ao longo do desenvolvimento histórico do orçamento, desde a Idade Média até meados do século XX e, como complementares, aqueles delineados na era moderna, em que o Orçamento Público passou a ser caracterizado - além de instrumento político-legal - também como instrumento de planejamento/programação e de gerência/administração (SANCHES, 2004, p.277 *apud* NETO, 2006, p. 9).

Os princípios orçamentários conforme Sanches (2004, *apud* NETO, 2006, p. 9) são: anualidade (ou Periodicidade); clareza; especificação (ou Discriminação); exclusividade; não-vinculação (ou não-afetação) de receitas; legalidade; publicidade; unidade; e universalidade. E os complementares são: equilíbrio; exatidão; flexibilidade; programação; e regionalização.

O conceito de planejamento pode ser definido como: “[...] uma metodologia mediante a qual são estabelecidos e decididos os objetivos visando à solução de problemas identificados, especificando, com antecedência, as ações e os recursos materiais, humanos e financeiros necessários”.⁶ No que se refere ao orçamento destaca-se, no aparato legal, o artigo 165 da Carta Magna (1988):

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

⁵ Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) curso de Orçamento Público: conceitos básicos, 2016.

⁶ Programa de Gestão Governamental (PGG). Curso Planejamento e Orçamento no Município. Disponível em: <http://pgg.fundap.sp.gov.br/plan/pdfs/Capitulo_2.pdf>. Acesso em 16 jul. 2016.

O Plano Plurianual (PPA) é elaborado de 4 em 4 anos e nas três esferas de governo (União, estados e municípios) o plano tem como intuito traçar as metas e as diretrizes de governo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é desenvolvida anualmente em consonância com o PPA, essa lei visa conduzir as diretrizes do PPA e orientar na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo as regras e os limites para as despesas. Já a LOA estabelece a origem e o destino dos recursos, ou seja, quais serão os tributos e para quais políticas ou programas serão destinadas as arrecadações.

A lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, conhecida com Lei de Responsabilidade Fiscal, surgiu para definir a necessidade de planejamento, transparência e controle social para as finanças públicas. Essa lei é composta por regras cujos objetivos são estabilizar a economia, prevenindo os riscos e os desvios que possam comprometer o equilíbrio das contas públicas. Por intermédio dessa lei, foram estabelecidas normas que impedem os entes federados de gastarem para além do que arrecadam com os tributos, como também contribui com diretrizes que auxiliam os governantes na administração dos recursos públicos. Nesse sentido, há uma maior responsabilidade dos entes federados, contudo essa responsabilidade deve pautar-se no interesse público e as ações desses gestores devem ser transparentes, permitindo assim o controle social.

No que diz respeito à participação popular, destaca-se o artigo 48 da Lei complementar nº 131 de 27 de Maio de 2009⁷:

⁷ “Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2009).

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (BRASIL, 2009).

Embora a participação popular acerca do orçamento tenha sido promulgada em 2009 pela Lei Complementar supracitada, a participação no orçamento é uma reivindicação que a antecede, pois esta se legitimou em espaços institucionais e públicos devido à articulação e às lutas dos movimentos sociais, destacadamente na década de 80, resultando na garantia e na legalidade do exercício da cidadania (Constituição Federal/88), bem como no controle social e no acesso transparente às informações. Nesse sentido, a Lei Complementar representa um dos resultados dessas conquistas. Já as iniciativas dos gestores nacionais, embora influenciadas por questões ideológicas e políticas, não podem ser dissociadas do envolvimento popular, nem do próprio processo de redemocratização que ocorreu no Brasil, em especial com o marco legal de 1988.

1.5 Orçamento participativo no Brasil

De acordo com Osmany (2013), a relevância atribuída ao OP ocorreu devido à difusão⁸ de experiências, sejam com estudos sobre o assunto ou com a propagação dessas experiências. O seu estudo buscou compreender, por meio da pesquisa qualitativa, a difusão dessas experiências democráticas acerca do orçamento, e como as relações do Brasil com o mundo e os atores envolvidos (estes nomeados como embaixadores da participação) contribuíram para difusão do OP. Segundo o autor, as inovações e as experiências do orçamento participativo – diferente de muitas experiências internacionais que influenciaram o governo brasileiro – tornaram-se referência mundial, caracterizando o Brasil como um: “exportador de ideias.”

Para Osmany (2013), a gênese do OP ocorreu nas cidades de Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, com o envolvimento de atores locais e instituições nacionais e internacionais, que permitiram a internacionalização do OP, e consequentemente, contribuíram para a sua relevância.

Conforme Avritzer (2006), o OP surgiu nos municípios, com destaque na cidade de Porto Alegre – por iniciativa do Partido dos Trabalhadores (PT) – sendo o pioneiro na promoção do OP. Esse tipo de orçamento possibilita: “articular a representação e a participação ampla da população” sendo promovido pelo executivo, nesse caso em âmbito

⁸ “Os estudos sobre a difusão têm se tornado cada vez mais frequentes nos últimos anos na área de ciência política e relações internacionais. Nos dias atuais, em que a globalização se faz cada vez mais intensa, as ideias, modelos, instituições e práticas sociais em geral fluem de um território ao outro com mais facilidade que outrora” (SIMMONS, et al, 2008; GIVAN, et. al, 2010 *apud* OSMANY, 2013, p. 21).

municipal pelos prefeitos, que viabilizam, por intermédio das assembleias regionais e temáticas, a participação da população na definição das prioridades para o orçamento público.

As experiências do OP no Brasil até 1997 tinham cunho fundamentalmente partidário, e, como já mencionado, era de iniciativa do PT. No entanto, após este período, houve um maior envolvimento de outros partidos vinculados às iniciativas dos OPs. Em 2004, o Brasil tinha 170 experiências de OPs e essas concentrações estavam localizadas nas regiões sul e sudeste do país, especialmente, nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais. (AVRITZER, 2006).

O OP no Brasil é considerado uma gestão inovadora devido ao seu caráter “modernizador e democrático” que possibilita, simultaneamente, a “eficácia e a legitimidade do governo” (CARVALHO, 1998).

Os Orçamentos Participativos, desde que realmente submetam parte substancial do orçamento à deliberação pública, são instrumentos com grande potencial de **democratização do poder** e de **inversão de prioridades**, garantindo que a agenda e os recursos públicos se voltem para os interesses realmente públicos, ao invés de vincular-se de modo privatista a interesses de elites privilegiadas. Estes espaços de co-gestão são mais eficazes do que os Conselhos setoriais na garantia da inversão de prioridades visto que estes têm maior dificuldade de acesso aos orçamentos. Os Orçamentos Participativos, como em sua maioria têm sido promovidos pelos executivos municipais, são processos que tendem a provocar nestes governos um processo de **modernização** e **democratização** da máquina administrativa, quebrando uma tradicional rigidez na setorização das secretarias. Esta setorização se assenta geralmente no problema da especialização técnica e gera a constituição de verdadeiros feudos de poder (CARVALHO, 1998, p. 17).

Uma questão central destacada por Carvalho (1998) refere-se à disponibilização de uma quantia significativa do orçamento para o poder decisório popular, de modo que contribua para a democratização do poder.⁹

De acordo com o Avritzer (2011), de forma prática o orçamento é composto por quatro elementos que são: o **primeiro** é a delegação de poder decisório para a população, e consequentemente, a “cessão da soberania” dos representantes do povo; o **segundo** aspecto é a participação de nível local que ocorre por meio das assembleias regionais temáticas e dos conselhos municipais; o **terceiro** refere-se à definição das regras pelos próprios participantes; e o **quarto** é a destinação de recursos, sob o aparato técnico, que prioriza as demandas da população desprovida.

Contudo, as experiências de OP no mundo têm práticas e processos de implementações distintas, alguns tiveram o OP legitimado por leis nacionais, a exemplo da República Dominicana e do Equador. Essas experiências de OP não se limitam apenas às práticas nacionais, pois a relevância dos OPs são reflexos de diversas experiências e atores nacionais e internacionais que influenciaram na sua difusão (OSMANY, 2013). Os próprios municípios brasileiros tiveram experiências e especificidades distintas, e que, de certa forma, contribuíram para a difusão do OP no mundo como no próprio país.

Outro ponto refere-se à participação e à articulação dos movimentos sociais, e, nesse sentido, é importante reconhecer o seu papel como fundamental no processo democrático brasileiro, momento este que contribuiu para gestões inovadoras de fomento à democracia participativa. A discussão sobre o fomento à democracia participativa, bem como sobre gestões que favoreçam essa participação, são primordiais para o orçamento em favor

⁹ Esse assunto será discutido com mais aprofundamento no próximo capítulo para identificar em que medida existe ou não o poder decisório popular sobre orçamento.

dos interesses dos cidadãos. Baseado nisso, o próximo capítulo delimitou o objeto de estudo focando nos OPs das cidades de Porto Alegre (berço do OP no mundo) e São Paulo, de modo a contextualizar o OP dessas duas cidades. Posteriormente, a análise foi direcionada para a questão do poder decisório da população no orçamento da cidade de São Paulo.

Capítulo 2 – O orçamento participativo de Porto Alegre

Conforme Avritzer (2006), historicamente no Brasil as primeiras iniciativas de OPs ocorrem entre os anos de 1989 até 2004, e evidenciam a grande concentração de ações nas regiões sul e sudeste do país, com cunho partidário.

A cidade de Porto Alegre foi a percussora do OP no país e no mundo. Sobre esse aspecto, analisar esse percurso é fundamental para entender a dinâmica da cidade e como as experiências do OP influenciaram o mundo e o próprio país.

Esse capítulo, portanto, buscou por meio de estudos já desenvolvidos e pela pesquisa exploratória, descrever o contexto nacional e internacional do OP na cidade de Porto Alegre, bem como a relevância dos movimentos sociais nesse período.

2.1 O papel dos movimentos sociais no orçamento participativo de Porto Alegre

Em meados da década de 70, na cidade de Porto Alegre, a luta pela participação na gestão municipal destaca-se por intermédio das organizações populares, sobretudo com a reorganização da Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros (FRACAB)¹⁰, criada em 1959, cuja finalidade é articular e fortalecer as associações de moradores de bairros nos municípios do Rio Grande do Sul, somando e fortalecendo esforços e experiências da participação popular em defesa da democracia.

Fedozzi (2001) aponta que diante das desigualdades sociais, especialmente na distribuição injusta dos espaços e uso do solo urbano e do clientelismo que favoreceu parcelas da sociedade com recursos públicos, fez-se emergir, em 1983, a União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), esta que uniu esforços com a FRACAB.

Em Porto Alegre, a população, sobretudo os residentes de áreas periféricas, foram às ruas reivindicando melhorias na cidade. Organizaram-se em assembleias, barricadas, mutirões e abaixo-assinados. Esse movimento criou as Comissões de Moradores que se uniram com a FRACAB e a UAMPA, fortalecendo os laços e conquistando maior destaque. A identidade estabelecida nessa forma de organização social possibilitou o surgimento de instâncias regionais como as “Articulações Regionais, as Uniões de Vilas e os Conselhos Populares”, que estruturam uma nova “base geopolítica”, moldando assim a descentralização do OP no local (FEDOZZI, 2001).

¹⁰ A FRACAB é uma: “Associação Civil de direito privado, sem fins econômicos e lucrativo, de Representação Comunitária, de caráter assistencial, social, cultural, esportiva, filantrópica, com Personalidade Jurídica própria, distinta das suas filiadas, apartidária, pluralista, autônoma em suas decisões, não religiosa, indeterminado número de filiadas composta de Associações de Moradores e das Uniões Municipais, representativas destas”. 2012. Histórico. Disponível em: <<http://fracabnoticias.blogspot.com.br/p/historico.html>>. Acesso em: 23 out. 2016.

Na gestão de Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), em 1986, foi proposta a participação dos municípes no orçamento e, no mesmo ano, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) já estava reivindicando essa garantia e essas ações demonstraram o interesse mútuo pelo orçamento participativo. Contudo, desde 1986 já havia registro dos debates e das reivindicações fomentadas pela UAMPA acerca do orçamento participativo na cidade (AVRITZER, 2008). Desta maneira, a proposta do governo de promover a participação no orçamento reforçou e legitimou o que a população engajada já reivindicava.

Nas eleições para prefeito em 1988 dois partidos de esquerda debatiam a questão do orçamento participativo, o PT e o PDT (AVRITZER, 2008). Com isso, identifica-se a pecurialidade da cidade, pois a disputa não era entre priorizar ou não o interesse pela participação popular, mas sim como e de que forma garantir o orçamento participativo.

No mesmo momento, a UAMPA teve um papel primordial para o OP, porque foi uma das grandes percussoras na luta pela gestão participativa, reivindicando a criação dos Conselhos Municipais e o OP na cidade, do mesmo modo em que “organizou e representou os movimentos comunitários da cidade” (LÜCHMANN, 2002). Nesse sentido, o assunto sobre orçamento participativo é fortalecido como proposta de governo devido às disputas entre dois partidos de esquerda, mas principalmente, pela articulação e pela organização da sociedade civil na luta pela democratização dos recursos públicos.

Conforme Lüchmann (2002), a união entre a vontade política e a organização popular, por meio de “tradições associativistas sólidas”, são fatores fundamentais para o sucesso ou não das gestões participativas. Outro ponto importante é a capacidade técnica e os recursos governamentais para a organização da gestão, bem como o acúmulo de experiências participativas que irão contribuir na sua implementação. Desse modo, a importância se dará no contínuo engajamento e na organização da sociedade civil da mesma forma em que os

governantes têm a necessidade de manter um contínuo aprimoramento na gestão para a implementação, nesse caso, do OP.

2.2 O contexto do orçamento participativo em Porto Alegre

As dificuldades de implementação do OP na cidade ocorreram em meio às reivindicações dos cidadãos que exigiam o cumprimento das propostas dos outros governos ao mesmo tempo em que traziam novas questões. Todavia, o governo não tinha os recursos adequados para suprir esses déficits, e, diante disso, foi necessária a realização de uma reforma tributária e a criação de uma poupança local. No decorrer desse processo, outros tributos foram incorporados, contribuindo para o aumento do percentual de arrecadação na região. Como os resultados dessas ações só foram evidenciados em 1992, o período que o antecedeu trouxe incertezas para os munícipes, reduzindo assim a participação popular (GENRO, 1997).

Em 03 de outubro de 1990 foi promulgada a Lei Orgânica do Município (LOM) de Porto Alegre, na qual se estabeleceu, como responsabilidade do Executivo, a prerrogativa para a elaboração do projeto orçamentário anual, sendo necessário o envio desse projeto à Câmara Municipal até o dia 30 de Setembro de cada ano. Outro aspecto desse marco legal foi a relevância atribuída à participação popular na gestão, em que se destaca o artigo 116, parágrafo 1º, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre:

[...] fica assegurada a participação da comunidade, a partir de regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (PORTO ALEGRE, 1990).

No mesmo ano foram criadas a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), o Gabinete de Planejamento (GAPLAN)¹¹ e o Conselho Municipal de Plano de Governo e Orçamento. De acordo com Lüchmann (2002) a relação horizontalizada entre o CRC e o GAPLAN possibilitou mudanças significativas para o OP.

Em 1991 surge o Fórum Regional do Orçamento Participativo (FROP) que juntamente com o Conselho Municipal supracitado, fortaleceu e intensificou os laços entre sociedade e governo. E no ano seguinte foi criado o Coordenador Regional do Orçamento Participativo (CROP).

O esforço feito pelos CROPS é para que a lista de oradores seja trabalhada por consenso, privilegiando cada uma das microrregiões e procurando fazer com que expresse a pluralidade das posições políticas na região. Quem decide, porém, quais serão os oradores, são as próprias entidades comunitárias, representadas por suas lideranças mais expressivas (GENRO, 1997, p. 29).

O papel do CROP é monitorar os debates que ocorrem em cada região do OP, promover a prática solidária evitando vantagens e benefícios para as regiões e integrar as ações de governo nas regiões, inviabilizando a “fragmentação da estrutura administrativa” (ARAÚJO, 1997, *apud*, GENRO, 1997). A separação e a organização por microrregiões, hoje

¹¹ Art. 4º - O Gabinete de Planejamento, diretamente subordinado ao Prefeito Municipal, tem como finalidades:

I – elaborar e coordenar a execução do Plano de Governo Municipal, compatibilizando-o com as políticas nacional, estadual e metropolitana de desenvolvimento;

II – coordenar os planos e programas de trabalho elaborados pelos diversos órgãos da Administração Centralizada e Descentralizada do Município;

III – elaborar as propostas do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais da Administração Centralizada e promover a sua consolidação com as da Administração Descentralizada (PORTO ALEGRE, 1994).

dividas em 17 regiões, também foram passos importantes para a melhoria na execução e descentralização do OP.

Em 1993, por meio da Lei 7.250 de 18 de Maio, foi instituída a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (SECAR) cuja finalidade é coordenar e planejar a captação de recursos externos, desenvolver estudos para a criação de agência no município, incentivando, assim, as atividades produtivas da cidade. Em 1996 foi promulgada a Lei 7.798 que instituiu novos objetivos para a SECAR que são:

- formular políticas de promoção regional;
- manter relações de cooperação com cidades parceiras;
- receber missões no âmbito internacional e institucional;
- incentivar o comércio e a tecnologia por meio de parcerias com outros países.

As plenárias temáticas e a Comissão Paritária desenvolvidas em 1994 foram fundamentais para a ampliação da participação, bem como para o processo da cogestão¹² (UBIRATAN, 1997). Nesse mesmo período as pressões dos representantes do OP, ao negociarem as reformas tributárias com a Câmara Municipal de Porto Alegre, contribuíram para a promulgação da lei do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e que definiu as Áreas Urbanas de Ocupação Prioritária (AUOPS). De acordo com Genro (1997), essa reforma tributária, dentre outras, possibilitou o aumento da arrecadação do município, no entanto, esses recursos não trouxeram de imediato as obras e os resultados discutidos e deliberados no OP.

¹² Esse processo, que pode ser sinteticamente definido com a instituição de uma esfera pública ativa de cogestão do fundo público municipal, expressa-se por um sistema de partilha de poder, em que as regras de participação e as regras de distribuição dos recursos de investimentos são construídas de forma procedimental e argumentativa, na interação institucional que se processa entre os agentes do Executivo e as comunidades da sociedade civil (FEDOZZI, 2001, p.100).

Em 1995 a cidade realizou o II Congresso da Cidade, no qual foram iniciadas as discussões sobre a reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, culminando na elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Nessa ocasião, foi proposto um planejamento participativo e contínuo, sendo organizado em sete estratégias: estruturação urbana, mobilidade urbana, uso do solo privado, qualificação ambiental, promoção econômica, produção da cidade e sistema de planejamento. O Plano Diretor também tinha como finalidade considerar as especificidades de cada região, seja urbano ou rural, de modo que a gestão pública atendesse todo o território.¹³ No mesmo ano, a regulamentação do Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD), por meio da Lei complementar 7.592 de 10 de Janeiro de 1995, fez com que o recurso do município aumentasse, possibilitando assim maior autonomia para a gestão cumprir o que preconizava o Plano Diretor.

No ano de 2000 ocorreu o III Congresso da Cidade, com dois eixos de enfoque: a gestão participativa e a qualidade de vida. Em 2001, instauraram o OP na internet, o qual cedeu espaço para o envio de sugestões, com análise prévia do governo e a obrigatoriedade da avaliação e deliberação dos Fóruns de Delegados do OP. Na medida em que o avanço e o acesso à internet tornaram-se mais abrangentes, a gestão fez o uso dessa tecnologia para promover a participação popular pelos meios eletrônicos.

O sucesso das experiências participativas dependem de um conjunto de elementos, tais como recursos, experiências participativas, vontade política, correlações de forças e especificidade dos municípios (territoriais, populacionais, desenho institucional, tradição associativa). A maior ou a menor capacidade em harmonizar esses elementos irá definir o sucesso ou não da competência para a promoção de “uma sustentabilidade de caráter

¹³ Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/proposta.htm>>. Acesso em: 27 out. 2016.

virtuoso”. “[...] É por apresentar uma importante capacidade de combinação entre estas variáveis, que o OP de Porto Alegre tem se configurado com uma experiência participativa que muito se aproxima dos ideais da democracia deliberativa” (LÜCHMANN, 2002, p. 104).

Os debates descentralizados dos cidadãos com a participação dos governantes, sobre os investimentos da região foram muito importantes, pois romperam com a ideia de um governo hermético, dando a devida importância às prioridades da população. Outro aspecto refere-se à constante presença dos representantes de governo nas assembleias regionais e temáticas e nos encontros acerca do OP, ressaltando o compromisso e o incentivo da gestão ao passo que gerou a confiança dos porto-alegrenses (LÜCHMANN, 2002).

Apesar do grande envolvimento popular no OP, que ocasionou pontos positivos tais como o acesso transparente aos recursos públicos, e a priorização das demandas e a destinação de recursos para regiões das cidades menos privilegiadas, a gestão do OP necessita desenvolver novas estratégias, pois questões internas, como as reformas urbanas e externas, ou como a economia global, impactam diretamente na dinâmica e nos problemas sociais das cidades, e o OP por si só não supre as consequências dessa realidade (FEDOZZI, 2001).

2.3 O orçamento participativo de Porto Alegre e a propagação internacional

O OP de Porto Alegre conseguiu estimular um sentimento de pertencimento dos cidadãos, na medida em que investiu em divulgação e na propagação, tornando-o visível nacional e internacionalmente, como também empenhou-se na “[...] construção de uma identidade local em torno da ideia ‘capital democrática do país’” (LÜCHMANN, 2002).

Para Osmany (2013), a internacionalização do OP iniciou quando Porto Alegre participou da premiação de boas práticas do programa da ONU para assentamentos humanos, UN-Habitat em 1995. Contudo, ganhou visibilidade nacional e local quando ganhou a premiação de melhor prática na Conferência Internacional da UN-Habitat, em Istambul, em 1996.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre 1993 a 1998, financiou obras como vias expressas na cidade, e essas decisões tiveram a participação popular. “[...] Mais de 240 milhões de dólares foram captados (recursos nacionais e internacionais) para construção de infraestruturas construídas, entre 1993 e 1998, sendo 150 milhões provenientes de empréstimos” (FERNANDES, 2000 *apud*, OSMANY, 2013, p. 73). Como a população que participava precisava ver os resultados do OP (GENRO, 1997), esse financiamento foi fundamental para a cidade.

[...] À medida que Porto Alegre apresentava projetos para captar recursos das instituições internacionais, as relações com outros municípios iam se tecendo e as políticas públicas na cidade evoluindo. Por este caminho, o OP ganhava destaque e se introduzia nas Organizações Internacionais, que passaram a reconhecer a cidade de Porto Alegre como um modelo por sua forma de gestão pública inovadora. O BID, em um de seus financiamentos, concedidos à Porto Alegre, incluiu um componente destinado às infraestruturas de base, no qual US\$ 21 milhões eram colocados à disposição da prefeitura para a realização de obras do OP (FERNANDES, 2000 *apud*, OSMANY, 2003, p. 73).

A gestão de promoção do OP em Porto Alegre soube aproveitar os recursos e financiamentos internacionais, usando o contexto global a seu favor. Mesmo que contraditoriamente, foi esse mesmo contexto que trouxe e traz novos desafios para a cidade.

Outra ação de âmbito internacional e significativa ocorreu no ano de 1996, quando o município assumiu a Secretaria Executiva da Rede de Cidades do Mercado Comum

do Sul (Mercocidades). Conforme o Estatuto e Regulamento das Mercocidades – artigo 29¹⁴ – o papel da secretaria é gerir a Rede, contribuindo com os trabalhos, estes em conformidade com as diretrizes da Diretoria Executiva.

Em 1997 o envolvimento do OP no âmbito internacional contou com diversos encontros, a exemplo do ocorrido em Caracas e na Venezuela, que contribuíram para que a experiência de OP fosse considerada uma das gestão urbanas mais importantes. Outro acontecimento foi a publicação feita pelo Banco Mundial que fez menção ao OP como uma das melhores práticas inovadoras de incentivo à participação por meio da gestão descentralizada. “A despeito do reconhecimento da parte da ONU, do incentivo do BID, e da menção feita pelo Banco Mundial em seu relatório, o OP ainda não havia ancorado na agenda internacional” (OSMANY, 20013, p. 75).

Outra organização importante da década de 90, para a busca do aprimoramento do OP de Porto Alegre, foi o Programa URB-AL, criada pela União Européia e cujo intuito é estabelecer relações de intercâmbio entre Europa e América Latina, realizando parcerias e dividindo experiências de gestões entres os países envolvidos.¹⁵

Em 2001 a cidade de Porto Alegre sediou o Fórum Social Mundial (FSM), onde foi criado o Conselho Internacional (CI) do Fórum Social Mundial (FSM), com o objetivo de unificar redes e organizações no enfrentamento aos desafios do contexto neoliberal e global.¹⁶

O ano da primeira edição do FSM em Porto Alegre, e da fundação do FAL, é particular, pois um conjunto de prefeitos progressistas ascenderam ao poder em importantes municípios da América Latina e Europa. Em São Paulo, Marta Suplicy (PT), em Paris, Bertrand Delanoë do Partido Socialista (OS) e Walter Veltroni do Partido Democrático (PD) em Roma, respectivamente em janeiro, março e junho, conferindo maior ímpeto às redes de cidades e ao

¹⁴ Disponível em: <<http://www.mercociudades.net/pt-br/node/2272>>. Acesso em: 28 out. 2016.

¹⁵ Disponível em: <<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/urbal/pt/programa/programa.html>>. Acesso em 07 nov. 2016

¹⁶ Disponível em: <<http://forumsocialportoalegre.org.br/forum-social-mundial/>> . Acesso em: 27 out. 2016.

movimento municipalista internacional. Sob o governo de Marta Suplicy, em São Paulo inicia-se uma política internacional de cidades, a URBIS, cuja programação contava com cinco mesas sobre o OP (OSMANY, 2013, p. 110).

Com a mudança política e partidária no município, houve a diminuição, mas não o rompimento definitivo das relações internacionais da cidade. Contudo, esse fator não implicou necessariamente no fim do OP, porque sua execução continuou sendo referência para outros locais. De modo geral, o próprio governo à época não encerrou por definitivo as relações internacionais de fomento e investimento no OP. Em contrapartida, a sua diminuição possibilitou o destaque de outras cidades, como, por exemplo, o OP de Belo Horizonte, pois, na medida em que Porto Alegre perdia destaque internacional, a cidade mineira conquistava esse espaço (OSMANY, 2013).

No ano de 2011, Porto Alegre retoma e intensifica suas relações internacionais, sediando o encontro mundial da rede Metrôpolis, e nessa ocasião apresentou diversas experiências de OPs. No ano seguinte foi realizado o FSM e o encontro internacional do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP).

Capítulo 3 – A conjuntura do orçamento participativo em São Paulo e o poder de decisão

A cidade de São Paulo é considerada a maior metrópole do país em termos econômicos e populacionais, mas, ao mesmo tempo, apresenta desigualdades sociais significativas. Este último fator foi intensificado pelo processo de industrialização e

implantação de políticas econômicas neoliberais e globais no fim do século XX, que acarretaram no aumento populacional e no desenvolvimento desordenado do país e da cidade de São Paulo (DOWBOR, 2014). Essa configuração resultou na ausência de infraestrutura, especialmente na oferta de serviços básicos como saúde, educação, segurança, habitação e emprego para a população que vive nos aglomerados das regiões periféricas do município.

Diante dessa realidade tão desigual e que acarreta diversos problemas sociais no local, a “inversão de prioridades” torna-se uma estratégia de ação governamental imprescindível. Nesse sentido, entende-se o quão importante é a alocação dos recursos por intermédio do OP, de modo que a população desfavorecida seja considerada e que participe das tomadas de decisões (VITALE, 2004).

Em São Paulo, na década de 80, houve uma intensa mobilização e organização da Igreja Católica, de movimentos populares da zona leste e sul em prol da habitação e saúde. Com a promulgação da Carta Magna, e a consequentemente descentralização e garantia da participação popular na esfera pública, fez emergir a institucionalização dessas participações, por meio dos conselhos, dentre outros mecanismos de participação. Portanto, os movimentos sociais conquistaram visibilidade e influenciaram na legalidade pelos direitos políticos e sociais, bem como a participação nas decisões dos governos municipais.

Nesse sentido, já delimitando ao objeto de estudo, esse capítulo tratou acerca da trajetória do OP na cidade, focando o objeto de estudo por meio da pesquisa qualitativa com levantamentos documentais, da recente experiência do orçamento participativo (CPOP). Foi realizada também, a pesquisa exploratória por meio de entrevistas semiestruturadas com cinco conselheiros do CPOP.

3.1 A trajetória do orçamento participativo em São Paulo: 1989 - 2004

A proposta do OP em São Paulo ocorreu na gestão de Luiza Erundina, do PT, no período de 1989 a 1992. Todavia, essa proposta não conseguiu ser aprovada na Câmara de São Paulo (SINGER, 1993 *apud* AVRITZER, 2008). O OP, nesse período, teve um caráter mais consultivo do que deliberativo, isso se justificou pela inexperiência e pela falta de conhecimento técnico com relação ao OP, mas que de certa forma foi um grande passo da gestão em favor das demandas da população, porque nessa oportunidade criou-se espaço para discussão e compreensão das reais necessidades dos munícipes (VITALE, 2004). Nesse período, a gestão também ampliou espaços institucionais de participação, por meio dos conselhos gestores de políticas públicas.

[...] Nos oito anos de gestões conservadoras (com Paulo Maluf e Celso Pita) vários desses espaços foram fechados e a interlocução com os movimentos passou a se dar apenas a partir de forte pressão nas ruas. A volta do PT colocou novamente em movimento a “sanfona participativa” (Avritzer 2004), ampliando os espaços e os canais institucionalizados para a mediação política entre governo e movimentos sociais da cidade, com destaque para o retorno do Orçamento Participativo e a institucionalização da participação em novas áreas como habitação, segurança pública, população de rua etc. (TATAGIBA, 2010, p. 74).

Somente na gestão da Marta Suplicy (2001-2005) foi implantado o OP como estratégia de campanha. Em São Paulo, o OP teve uma organização por meio de assembleias regionais e o conselho popular. Contudo, a ação não teve sucesso na distribuição de recursos para a população carente da cidade e não teve “centralidade política”¹⁷ na gestão, pois

¹⁷ Houve a tentativa de distribuição de poder nessa gestão de modo que conseguisse apoio na Câmara Municipal. A prefeita concedeu subprefeituras para outros partidos, porém, isso implicou na não

designou um grupo específico (com experiência na participação política) para a articulação. Esse grupo não estava à frente da administração, dificultando, assim, a concretude do OP. Assim sendo, a dificuldade de implantação do OP em São Paulo decorreu da ausência de centralidade política, bem como em função de falhas na articulação com as administrações regionais da cidade (AVRITZER, 2008).

Com relação aos movimentos sociais, embora houvesse notáveis mobilizações da sociedade para as políticas de saúde e para a reforma urbana – estas que tiveram papéis fundamentais na organização da sociedade civil em prol das políticas locais – pode-se afirmar que as mobilizações atreladas ao OP foram mais nítidas nas regiões leste e oeste da cidade, e essa característica também implicou em dificuldades para a execução, sobretudo para a descentralização do OP no município (AVRITZER, 2008).

O OP, em sua implantação, sofreu fortes tensões na sua estruturação, o que dificultou a cogestão, porque a preocupação do governo não foi a de compartilhar – radicalmente – o poder, mas sim, definir em que medida essa cogestão ocorreria. Outro ponto trata-se do fato de ter mantido a estrutura da administração anterior, o que acarretou na ausência de um órgão de planejamento que estivesse incumbido de coordenar e garantir a centralidade do planejamento urbano e ao mesmo tempo a integração das secretarias (VITALE, 2004).

No que se refere aos recursos e investimentos, em 2002 o município teve um aumento de 37% provenientes da receita total em comparação a 2001. Esses recursos foram da deliberação para a proposta orçamentária, mas não ocorreu necessariamente sua execução (VITALE, 2004).

concretização da participação, pois algumas subprefeituras (geridas pela oposição) não aderiram ao OP (AVRITZER 2008).

Além da limitação orçamentária, as deliberações do OP são também restritas às áreas de competência municipal. Questões relativas a saneamento básico, segurança pública, transporte ferroviário, política salarial, ensino superior e legislação trabalhista não constituem objeto de deliberação do processo (VITALE, 2004, p. 20).

O OP na cidade não conseguiu incorporar a participação popular na definição das principais políticas sociais, sendo que funcionou somente com poucos recursos, apenas em regiões cuja participação tinha maior visibilidade e organização no território paulistano (AVRITZER, 2008).

Embora a implantação do OP na cidade tenha sofrido diversos entraves na execução e na promoção da participação popular, sua legitimação foi um importante avanço para São Paulo. Outro progresso refere-se ao Plano Diretor dos municípios, que também é um instrumento de planejamento, e, segundo Avritzer (2008), foi a terceira forma de participação popular que aconteceu no Brasil. No caso específico de São Paulo, o Plano Diretor teve prioridade na gestão da Marta Suplicy, sendo desenvolvido no primeiro ano de governo e enviado à Câmara Municipal para apreciação em maio de 2002. No aparato legal, destaca-se o artigo 7, inciso XII que tem como princípio a: “participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão”.

Outros dois pontos positivos com relação ao OP de São Paulo foram as ofertas dos cursos de capacitação para os conselheiros e delegados, bem como a promoção de fóruns e seminários de discussões sobre a “[...] democracia participativa e os desafios e limites do OP de São Paulo” (VITALE, 2004, p. 60).

Essas ações não foram somente no âmbito municipal, pois diversos esforços ocorreram também com o envolvimento de atores internacionais, sendo este outro aspecto positivo da gestão nesse momento. Para exemplificar, destaca-se a *Urbis* (Feira e Congresso Internacional de Cidades), coordenada pela Secretaria de Relações Internacionais, com o

objetivo de: “[...] contribuir para modernização e o fortalecimento da administração pública das cidades”. O evento contou com representantes de todos os estados brasileiros e delegações internacionais. Nessa oportunidade, foram discutidos diversos assuntos, inclusive as **“inovações nas formas da gestão urbanas”**, que contou com a apresentação da Professora Gail Christopher, da universidade de *Havard*, do prefeito de *Montevideú*, Mariano Arana, e da coordenadora do Instituto Polis, a professora Raquel Rolnik. Importante apontar que todos os supracitados debateram o tema do orçamento participativo, o que aponta para o esforço da cidade em ampliar a discussão sobre o OP no âmbito municipal e internacional.¹⁸

Em julho de 2004 o OP de São Paulo inscreveu-se na premiação promovida pelo Centro de Estudos de Governo, Empresa e Sociedade - CEGES/ IAE, da Universidade Austral (Argentina) em parceria com o BID. Em setembro do mesmo ano participou da premiação fomentada pelo *World Culture Open*, em Nova York, na categoria serviços humanitários. Na ocasião, São Paulo e Porto Alegre (que também participou e ganhou o prêmio) receberam a quantia equivalente a U\$ 100.000,00.¹⁹

¹⁸ Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/Urbis/2002/o_que_e.asp>. Acesso em: 27 set. 2016.

¹⁹ Disponível em: <<https://blogfonari.files.wordpress.com/2016/03/balanc3a7o-geral-smri-completo.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

3.2 O planejamento e o orçamento participativo recente

Com o fim da gestão Marta, em 2004, a participação popular no orçamento retorna à agenda pública²⁰ apenas na gestão Haddad (2013-2016). Nesse período, foi feita a reformulação do Plano Diretor Estratégico (Lei 16050/14) de São Paulo, que trouxe como um de seus princípios a gestão democrática, reiterando e fortalecendo, assim, a participação popular. E, no que se refere ao orçamento, destaca-se:

Art. 3º O Plano Diretor Estratégico orienta o planejamento urbano municipal e seus objetivos, diretrizes e prioridades devem ser respeitados pelos seguintes planos e normas:

I - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e o Plano de Metas; (SÃO PAULO, 2014).

No contexto mais atual, em 2007, houve uma importante conquista para a cidade, que tem relação com a participação popular no planejamento e orçamento. Este acontecimento foi organizado pela Rede Nossa São Paulo²¹ que encaminhou à Câmara Municipal de São Paulo o projeto de lei sobre a obrigatoriedade dos prefeitos elaborarem o Programa de Metas, o que resultou na emenda 30 de 2008 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, aprovada por 54 votos, de um total de 55 vereadores. Nessa emenda, fica instituída a obrigatoriedade dos prefeitos elaborarem, até 90 dias após sua posse, o programa de metas, que deve conter de

²⁰ Conforme Osmany (2013), devido ao fato do OP não ter se tornado Lei Federal, isso contribuiu para uma descontinuidade dessa ação, fazendo com que o OP retroceda-se em algumas cidades do Brasil, a exemplo de São Paulo.

²¹ O Movimento Nossa São Paulo foi lançado em maio de 2007, e em outubro de 2010 passou a ser chamado de Rede Nossa São Paulo. Essa rede é composta por cerca de 500 organizações da sociedade civil e tem como objetivo “[...] fortalecer a articulação de um amplo campo social para objetivos comuns e, ao mesmo tempo, preservar a manutenção de diferenças para questões específicas, conjunturais, regionais, etc., assegurando a ampla liberdade de expressão e manifestação a seus integrantes” (Movimento Nossa São Paulo, 2008).

forma sistemática, as prioridades, as metas, os indicadores e as ações estratégicas para a gestão.

Diante disso, a prefeitura, em março de 2013, apresentou aos munícipes o Programa de Metas. O Programa (2013-2016) visava reduzir as desigualdades sociais, econômicas e regionais do município abrindo espaço para a participação popular na definição das prioridades e metas de gestão. Por meio da sistematização, possibilitou também o monitoramento e a transparência das informações de modo que a sociedade pudesse acompanhar o cumprimento dos objetivos traçados no Programa, bem como, no decorrer desse processo, realizar adaptações necessárias para a materialização das propostas.²²

Em abril de 2013, a gestão Haddad, realizou 35 audiências públicas, envolvendo a população na definição das prioridades e objetivos do programa. Nessa oportunidade, os munícipes puderam expor sugestões oralmente ou por escrito, como também enviar opiniões por e-mails. Esses apontamentos foram sistematizados, avaliados e classificados como prioritários e exequíveis pela gestão, resultando na reformulação e publicação da versão final participativa do Programa de Metas, em outubro de 2013.

Nessas audiências, por meio das reivindicações da população, foram incorporadas ao Programa outras metas e objetivos, tais como o Objetivo 10, que visa à promoção da inclusão e a garantia de direitos para os idosos, ou ainda metas²³ relacionadas aos direitos da população em situação de rua; e metas²⁴ de criação de 30 centros de atenção psicossocial, dentre outras (MARCONDES; CANATO, 2015).

²² Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/o-programa/>>. Acesso em: 04 out. 2016.

²³ Objetivo: desenvolvimento social - **meta 8:** implantar 5 centros de referência especializados para a população em situação de rua Centro Pop; **meta 9:** implantação de dois restaurantes comunitários (100% concluída) **meta 10:** implantar 22 Serviço de acolhimento Institucional à população em situação de rua. (Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/?objetivo=1#resultado>>. Acesso em 05 nov. 2016.

²⁴ Objetivo Saúde: meta 26

Esse caráter inovador e participativo para a formulação do Programa de Metas contribuiu para a retomada da participação dos cidadãos no planejamento e no orçamento da cidade, sendo que a relação do programa de metas destaca-se por intermédio do objetivo 19, que visa: **“Promover a participação a transparência e o controle social na administração pública municipal”**. Nesse objetivo foram traçadas diversas metas, em especial a implantação do **Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento**.²⁵

O Programa de Metas foi a base para outros instrumentos fundamentais de planejamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Para que o Programa de Metas não se tornasse mais uma peça de ficção, destinada apenas a cumprir uma obrigação legal, o novo PPA foi totalmente reformulado, de modo a refletir, em seus programas e ações, os objetivos e metas ali consignados. Além disso, as metas cuja execução estava prevista para ser iniciada em 2014 integraram o anexo de prioridades da LDO e foram incorporadas à LOA 2014 (PAULANI; TEIXEIRA; MARCONDES, 2014, p. 4).

No mesmo ano (2013) – em conformidade aos objetivos da *Open Government Partnership* (OGP)²⁶: transparência, combate à corrupção e promoção da participação social – foi a criação em 2013, da São Paulo Aberta, cujo intuito foi articular e integrar ações dos órgãos públicos veiculados à participação popular. Foi criada também, a Controladoria Geral da União para a fiscalização e controle das questões públicas no município.

Outra experiência efetiva de poder local foi o programa PlanejaSampa. Esse programa contribuiu para a participação popular nas decisões sobre o planejamento público

²⁵ “O Ciclo é a articulação entre instâncias e mecanismos de participação popular e digital, integrando o CPOP, as audiências públicas, o sistema de monitoramento do Programa de Metas e o Planeja Sampa” (PAULANI; TEIXEIRA; MARCONDES, 2014, p. 6).

²⁶ “A Parceria para Governo Aberto é uma iniciativa multilateral que visa assegurar compromissos concretos dos governos para promover a transparência, capacitar os cidadãos, combater a corrupção e aproveitar as novas tecnologias para fortalecer a governança. No espírito de colaboração multi-stakeholders, OGP é supervisionado por um Comité de Direção, incluindo representantes de governos e organizações da sociedade civil.”

Disponível em: <<https://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&sl=en&u=http://www.opengovpartnership.org/&prev=search>>. Acesso em: 06 nov. 2016.

do município de São Paulo, sendo importante para a descentralização do poder local, já que cidades como São Paulo – em virtude do processo de urbanização que acarretou em profundas desigualdades sociais – necessitam ter condições de gerir as políticas, alcançando, principalmente, a população mais carente, que muitas vezes não é incluída no processo decisório (DOWBOR, 2006).

Todo este processo de construção participativa dos instrumentos de planejamento e orçamento constitui o que passamos a chamar de Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento. Trata-se de nova metodologia de participação social que difere do tradicional Orçamento Participativo (OP), na medida em que a participação não se dá apenas a partir da reserva de uma parcela (em geral pequena) do orçamento, cuja aplicação é decidida nas assembleias do OP. Ou seja, a participação social não se dá apenas no orçamento, mas ocorre desde o início do processo, na etapa de planejamento, com o Programa de Metas, até a etapa de monitoramento. Permite, assim, que uma parcela muito maior do orçamento passe pelo processo de democracia participativa (PAULANI; TEIXEIRA; MARCONDES, 2014, p.6).

Com base nisso, existem outros mecanismos que possibilitam uma maior proximidade e organização dos interesses dos munícipes em prol dos recursos e prioridades para a gestão, com destaque para os conselhos.

Os Conselhos de Orçamento, mais que os conselhos setoriais, propiciam a interlocução e a negociação entre atores com grande diversidade de interesses, o que desafia a capacidade de ouvir e de pautar-se por argumentações que fundamentam racionalmente esses interesses conflitantes. [...] geram uma visão mais ampla dos problemas da cidade e um sentido de solidariedade que permite, inclusive, que se abra mão de algumas reivindicações corporativas em função de prioridades mais importantes (CARVALHO, 1998, p. 17).

Desta maneira, é essencial abordar o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP) e o seu papel no Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento.

3.3 O Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo

Em São Paulo, foi promulgado o decreto nº 54.837, de 13 de Fevereiro de 2014, que cria o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP), sob a gerência da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA). O CPOP “[...] é um órgão colegiado de caráter propositivo e participativo cujas atribuições relacionam-se à elaboração, execução, monitoramento e avaliação do ciclo de planejamento e orçamento, da Prefeitura do Município de São Paulo”²⁷. Em 12 de Setembro de 2014, foi promulgado o Regimento Interno do Conselho, e o CPOP, antes administrado pela SEMPLA, ao final de 2016 era gerenciado pela Secretaria Municipal de Relações Governamentais.

A criação de uma espinha dorsal institucional para o ciclo, garantindo a capilaridade do processo participativo do planejamento e do orçamento, por meio de um fórum ampliado de discussão, concretizou-se por meio da criação do Conselho Participativo de Planejamento e Orçamento (CPOP), cuja minuta participativa foi aberta para consulta pública, em outubro de 2013 (MARCONDES, CANATO, 2015, p. 303).

Na “repactuação” do Programa de Metas incluiu-se o CPOP, visando à qualidade e à materialidade do programa. Esse conselho surgiu para reforçar o processo de descentralização,²⁸ e, desse modo, o CPOP pretendia a interlocução entre sociedade civil, os conselhos do município e governo, desenvolvendo e implementando metodologias de participação, mecanismos para o controle social acerca do planejamento e orçamento do

²⁷ Regimento Interno do CPOP (2014), disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/noticia/regimento-interno-do-cpop-e-publicado-no-diario-oficial-da-cidade-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

²⁸ Vídeo: Seminário sobre ciclo participativo e CPOP - 20/02/2014, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=vcWuGgsCmWk>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

município, e instrumentos para o acompanhamento no que concerne às propostas do Programa de Metas da Cidade.

O CPOP, cujos membros foram empossados em 3 de abril de 2014, é composto por 106 titulares e seus respectivos suplentes, sendo 64 representantes dos conselhos participativos municipais das 32 subprefeituras, 27 membros dos conselhos setoriais do município e por dois representantes temáticos da sociedade civil (mulheres e imigrantes). O poder público, com 13 membros (de diferentes secretarias e do Legislativo Municipal), também tem assento no CPOP, a fim de garantir o diálogo permanente entre governo e sociedade civil (SÃO PAULO, 2016).²⁹

Além da promoção à participação popular, o CPOP avançou no orçamento e no planejamento, ao garantir espaço para 13 membros públicos, fazendo a inclusão de representantes do Legislativo, pois, conforme Avritzer (2006), uma das dificuldades para a efetividade do OP foi justamente a ausência da articulação com o Legislativo, o que resulta no enfraquecimento e na capacidade decisória desse poder.

O CPOP desenvolveu cursos de capacitação, pois uma das maiores demandas apresentadas pelos conselheiros foi a respeito das dificuldades em compreender o processo do ciclo participativo e qual seria o papel dos conselheiros no planejamento e no orçamento da cidade. Nas reuniões do CPOP é notável o esforço da prefeitura em apresentar aos conselheiros o funcionamento do planejamento e do orçamento de São Paulo, bem como os entraves da administração pública, notadamente no diz respeito ao orçamento público, pois grande parte deste já tem sua destinação previamente estabelecida pelos outros entes federados (União e Estado) o que dificulta a flexibilização dos munícipes em decidirem ou opinarem sobre as reais prioridades da cidade.

Outra ação de fomento, nesse caso no Ciclo como um todo, ocorreu também na esfera internacional, pois em fevereiro de 2016 São Paulo sediou a primeira reunião da

²⁹ Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/conselho-de-planejamento-e-orcamento-participativo/>>. Acesso em: 20 set. 2016.

Direção Executiva de Mercocidades. Nessa reunião estavam presentes os prefeitos Jairo Jorge, de Canoas, Gonzalo Navarette, de El Prado, e Daniel Martínez, de Montevideu, e foi conduzido pelo prefeito Fernando Hadadd. Nessa oportunidade foram decididos os eixos de trabalho da rede como a **inovação**, a **governança** e o **financiamento**, de modo a avançar nas políticas públicas das cidades. Foram discutidas também a questão internacional e a atuação da rede com outras organizações, para desenvolver com maior ímpeto os eixos supracitados.³⁰

Outro momento importante para a gestão ocorreu em 2016, na cerimônia de Boas Práticas de Rede, promovida pelo FSM, na qual o **Projeto do Ciclo de Participativo de Planejamento Orçamento de São Paulo** ganhou a premiação na categoria de boas práticas de OP na gestão pública.³¹

3.3.1 Análise das entrevistas

As entrevistas foram elaboradas com perguntas semiestruturadas com os conselheiros do CPOP, por meio de amostragem. Foram entrevistados conselheiros de cada região da cidade, sendo três homens e duas mulheres, com idades de 24 a 56 anos.

Para uma melhor visualização, esse item foi exposto conforme os resultados das análises das entrevistas. As transcrições das entrevistas estão no apêndice A, em tabelas

³⁰ Disponível em: <<http://www.mercociudades.net/pt-br/node/5721>>. Acesso em 04 out. 2016.

³¹ Disponível em: <http://www.redeopbrasil.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=94%3Acerimonia-do-1o-premio-de-boas-praticas-da-rede&catid=11%3Anoticias&Itemid=27&lang=pt>. Acesso em: 04 out. 2016.

organizadas com as perguntas realizadas e as respostas de cada um dos entrevistados. Estes serão mencionados como entrevistados: centro, sul, norte, leste e oeste.

A partir das respostas, com relação à pergunta “**como está sendo a participação como conselheiro(a)?**”, constatou-se que, dentre os cinco entrevistados, quatro (centro, sul, norte e oeste) pontuaram a questão do aprendizado, seja por meio da experiência adquirida pela participação no conselho, seja pelo desafio em conhecer o papel que cabe aos conselheiros e ao funcionamento do CPOP. Outro ponto relevante apontado por dois dos entrevistados (sul e norte) é o fato do conselho participativo ainda ser novo em São Paulo. Para o entrevistado sul, o fato de ser novo torna-se um entrave, pois isso implica na necessidade de divulgar melhor para a população que desconhece a sua existência. Para a entrevistada norte, a participação, enquanto conselheira, é classificada como média, sendo que um dos motivos é o fato do conselho só ter três anos. Dois dos entrevistados (sul e leste) pontuaram, respectivamente e positivamente, a divulgação dos trabalhos do conselho para a população e a relação estabelecida com a população da região de modo a atender e ouvir, na medida do possível, as suas prioridades. De modo geral, são reconhecidos os pontos positivos no que se refere ao aprendizado e à experiência adquirida pelos conselheiros, como também a preocupação e a busca pela qualidade naquilo que se propuseram a fazer.

Na segunda pergunta, “**quais são os desafios para a participação popular e por quê?**”, o entrevistado da região central apontou as dificuldades de organização da população no entorno, e a dificuldade de compreensão sobre o funcionamento da cidade, das metas e da legislação. Os entrevistados da zona sul e norte apontaram problemas com relação à descentralização nas subprefeituras. O entrevistado sul referiu-se ao acesso e à transparência no orçamento, sobretudo na subprefeitura. A entrevistada da zona norte apontou o desafio para compreender o papel dos conselheiros e a descentralização junto à subprefeitura. A entrevistada da zona leste reportou a sua preocupação com relação à continuidade do

conselho, devido à mudança da gestão. E o entrevistado da região oeste destacou diversos desafios, tais como a importância de melhorar a didática para os conselheiros, por meio de metodologias e um novo desenho de participação social, que considere a participação popular na sua elaboração. Embora as questões sejam diversas, elas têm interlocução e uma dessas questões, nesse caso a mais notável, é a dificuldade em compreender os papéis das subprefeituras e como ter acesso e atuar com mais efetividade – de forma descentralizada – no que diz respeito ao orçamento.³²

De acordo com a pergunta “**quais propostas encaminhadas por você foram contempladas?**”, o entrevistado da região central elaborou, conjuntamente com outros conselheiros, uma proposta que resultou na ativação do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES/SÉ), e uma proposta enviada por ele ao Conselho Participativo, na qual atribuía à necessidade de promulgação da lei nº 16.212³³. O entrevistado da região sul conseguiu a regularização do loteamento do Jardim Ubirajara, em Santo Amaro. A entrevistada da região norte declarou dificuldades de articulação do conselho participativo com o conselho do orçamento, destacando que as propostas são as obras prioritárias³⁴ encaminhadas anualmente para a lei orçamentária. A entrevistada da região leste informou que a região conseguiu a implantação de um Centro Educacionais Unificado da Cidade (CEU), o Anel Viário na Inácio Monteiro, uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA), e uma Unidade Básica de Saúde (UBS). O entrevistado da região Oeste informou que conseguiram elencar uma rodada de filmes para a discussão acerca da primeira infância. A partir dessas respostas, nota-se que as propostas são pontuais e de graus variados, algumas

³² Essa questão é possível constatar também nas reuniões realizadas pelo CPOP e que estão disponibilizadas em vídeo no site do PlanejaSampa.

³³ Dispõe sobre a gestão participativa das praças do município de São Paulo, e dá outras providências.

³⁴ As obras prioritárias são: construção de uma UBS no Jardim Dória, construção de uma UBS na Vila Jaraguá e construção do prédio da subprefeitura Pirituba/Jaraguá.

com caráter mais estruturante e outras com caráter mais formativo, mas são avanços em prol das reais necessidades dos munícipes.

A questão “**quais são os desafios para o planejamento e o orçamento em São Paulo? Por quê?**” o entrevistado da região central destacou a dificuldade de entender a lei orçamentária, o papel que cabe aos conselheiros e a necessidade de um conhecimento prévio e mínimo para os conselheiros, antes de assumirem os seus mandatos. O entrevistado da região sul informou que, devido a sua experiência, já assumiu com um pouco de conhecimento, o que facilitou o seu entendimento acerca do Conselho. Contudo, destacou o desafio com relação à falta de clareza e transparência nas divulgações das informações sobre o orçamento. A entrevistada da região norte apontou como desafio a ausência de condições concretas para acompanhar e fiscalizar as propostas da execução orçamentária. A entrevistada da região leste mencionou os desafios com relação ao pouco orçamento destinado à subprefeitura, pois a população da Cidade de Tiradentes cada vez mais tem aumentado, e muitas dessas pessoas – devido ao loteamento irregular – não foram contabilizadas, e portanto, o orçamento não é compatível com a quantidade de pessoas na região. Diante desse orçamento restrito, a conselheira da zona leste sugeriu que, ao invés de investir em novas obras, é necessário investir e realizar a manutenção e a qualidade do que já existe. O entrevistado da região oeste pontuou as dificuldades em relação às questões técnicas do orçamento, que inviabilizam uma compreensão mais didática e acessível para a população.

CONCLUSÃO

Cabe destacar que o orçamento participativo em São Paulo teve início por meio do poder executivo, pela iniciativa do PT. Contudo, a pressão da população, demandando melhores políticas públicas, teve e tem um papel fundamental nesse processo, pois os representantes precisam atender aos seus eleitores para se elegerem ou reelegerem, assim como necessitam promover a participação ativa e efetiva da população, permitindo que o povo opine e realize o controle dos recursos e das prioridades do orçamento público, atendendo aos seus interesses.

Para que a distribuição dos recursos públicos ocorra de forma mais justa, atendendo às necessidades da classe desfavorecida, é vital ter a vontade política na execução da gestão participativa, bem como organização popular em todo o município. Outro aspecto importante é a disponibilidade de alocação de recursos, pois sem os investimentos nas demandas advindas pelos conselhos, incorre-se na descrença da população com relação à sua relevância, enfraquecendo e desarticulando a participação popular, que é fundamental para esse processo.

Nota-se que, recentemente, no município de São Paulo, a participação não ocorreu somente na definição da destinação do recurso, mas ocorreu por meio de mecanismos que permitiram a participação em todo o processo de planejamento e orçamento. Essa estratégia vem para superar as dificuldades de realocação dos recursos, sobretudo àqueles que são repassados pela União e Estado e que já têm seus destinos pré-definidos constitucionalmente. Esse formato inviabiliza a transferência dos recursos no processo participativo do orçamento. Desse modo, o fomento à participação, a partir do planejamento e orçamento, buscou uma

maior legitimidade e aproximação do governo com a população, diante da própria estrutura institucional que se apresenta de forma burocrática e contraditória. Nesse sentido, reitera-se o que Dowbor (2016) mencionou a respeito da trajetória centralizadora do Brasil e que ainda implica na autonomia do poder local, pois os recursos enviados pela União e Estados são pré-definidos, e muitas vezes não condizem com as necessidades dos municípios.

Como muito dos recursos já têm a sua destinação definida – o que impacta na autonomia e na liberdade para a deliberação mediante o OP – o poder de decisão da população é alcançável pela própria implantação do OP. Contudo, a sua efetividade é limitada, porque não existe um recurso disponível para as propostas definidas no orçamento de São Paulo. Nesse sentido, o poder decisório também é limitado, já que a materialização das propostas deliberadas ou sugeridas nesse processo depende da disponibilização de recursos. Logo, o poder de decisão é do gestor e não da população, mas a viabilização de espaços para os conselhos de orçamento é a possibilidade de inverterem-se as prioridades, porque permite em certa medida o diálogo com os cidadãos.

No município de São Paulo, o compromisso e a vontade política em torno desses elementos contribuíram para o incentivo à participação popular, pois promoveu o acesso não só às tomadas de decisões, mas também facilitou (notadamente pelos meios eletrônicos e pelas audiências públicas) o controle social dos recursos públicos, bem como o acompanhamento das propostas de governo. Embora essa “facilitação” tenha ocorrido, não se pode desconsiderar que existem obstáculos para a participação ativa da população nos espaços públicos, haja vista que, no contexto atual da democracia, a população necessita cuidar de sua subsistência, e, nesse sentido, não têm condições de sempre participar ativamente das discussões em audiências públicas, dentre outros espaços de discussão. Diante dessa realidade, a internet e os meios eletrônicos são alternativas viáveis, porque viabilizam o

acesso à informação e a participação, mas contraditoriamente, dificultam o diálogo coletivo, elemento primordial para a democracia participativa.³⁵

Por meio da pesquisa qualitativa e material do objeto deste estudo, concluí-se que, a criação do CPOP foi um passo importante para o fomento à participação popular no que concerne ao orçamento, e, em favor do interesse público. De modo geral, os desafios são muitos e requerem tempo para que sejam aperfeiçoados e superados, como também é necessária a continuidade do CPOP para que ocorram avanços e melhorias. Um aspecto notável é que deve ser aprimorada a articulação e a descentralização com as subprefeituras, pensando no papel do Conselho, e, como este poderá dirimir os desafios dessa questão, haja vista que, é imprescindível o interesse e a vontade das gestões nas subprefeituras. No que se refere ao poder de decisão, o CPOP permite mensurar as demandas da sociedade, por meio de apontamentos dos conselheiros, como também esclarece o funcionamento do orçamento e os desafios para a gestão, este espaço permite o poder de decisão popular no orçamento, de forma pontual e limitada, a exemplo das obras prioritárias. Embora, os cidadãos sejam ouvidos, o que é importante, porque viabiliza uma gestão mais condizente com os interesses dos munícipes, o poder de decisão sobre o orçamento é definido pelo gestor, com base, no que é exequível³⁶.

³⁵ Nesse aspecto a instauração de fóruns online para discussão pode vir a ser uma alternativa para esses mecanismos de participação.

³⁶ Não pode desconsiderar que muito desses recursos já são pré-definidos constitucionalmente, nesse sentido, a decisão sobre a destinação e realocação dos recursos são limitadas, inclusive para o gestor.

BIBLIOGRAFIA

ABRÚCIO, Fernando Luís. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Rev. Adm. Pública vol.41 no.spe. Rio de Janeiro: 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005>. Acesso em: 21 set 2016.

ALMEIDA, Paulo R. de. **Breve visão histórica sobre o planejamento no Brasil.** 2005. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?q=per%C3%ADodo+do+Estado+novo&oq=per%C3%A1odo+do+Estado+novo&aqs=chrome..69i57j0l5.3519j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas coordenação e autonomia.** São Paulo em perspectiva: São Paulo, 2004 p.17-26. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf> >. Acesso em: 28 set. 2016.

AVRITZER, Leonardo. **Reforma Política e Participação no Brasil.** In: AVRITZER, Leonardo; ANASTACIA, Fernanda (org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG: 2006.

_____. Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. Leonardo. **Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.** 2011. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10929_em_21_06_2011_15_48_32.pdf>. Acesso em 20 ago. 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: consequências humanas.** Tradução Marcus Penchel. Editor Jorge Zahar, 1999. Disponível em: <www.institutoveritas.net/livros-digitalizados.php?baixar=113>. Acesso em: 30 set. 2016.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. Congresso. Senado Federal. **Lei complementar nº 101 de 04 de Maio de 2000**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 17 jul. 2016.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. I. **Os movimentos sociais e a constituição de um espaço público no Brasil: reivindicação e construção da “participação popular”**. 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/participacao_polis.html>. Acesso em: 26 ago. 2016.

_____. Maria do Carmo A. A. I. **A participação social no Brasil hoje**. Instituto Pólis, 1998.

CALMON, Paulo. **Orçamento Público no Brasil Democrático**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTACIA, Fernanda (org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG: 2006.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** Imperatriz – Maranhão. Editora Ética: 2016.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **(ORC) Orçamento Público: Conceitos Básicos**. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/web/pt-br/detalhe-curso?p_p_id=enapvisualizardetalhescurso_WAR_enapinformacoesursosportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_r_p_564233524_idCurso=2369>. Acesso em: 17 ago. 2016.

FEDOZZI, Luciano. **Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo**. Revista Iparades: Curitiba Paraná, p. 97-107, 2001. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/100/fedozzi.pdf>. Acesso em 23 out. 2016.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL (FSM). **Histórico do processo FSM**. Disponível em: <<http://forumsocialportoalegre.org.br/forum-social-mundial/>>. Acesso em 24 out. 2016.

FEDERAÇÃO RIOGRANDENSE DE ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS E DE MORADORES DE BAIROS. **Histórico**. Disponível em: <<http://fracabnoticias.blogspot.com.br/p/historico.html>>. Acesso em: 24 out. 2016.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

IANNI, Octavio. **Globalização: novo paradigma das ciências sociais**. Estudos Avançados. vol.8, n. 21, São Paulo *May/Aug.* 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000200009>. Acesso em 30 set. 2016.

KLEIMAN, Alberto. **As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações União Européia – América Latina: o novo papel internacional dos governos locais**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM, 2004.

MACEDO, Rodrigo R. **Orçamento impositivo: proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada?**. Trabalho de Conclusão de Curso para título de bacharel. Universidade de Brasília. Brasília: 2014. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9005/1/2014_RodrigoRorizMacedo.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2016.

MARCONDES, Mariana Mazzini; CANATO, Pamella de Cicco. **Participação social no planejamento e orçamento: a experiência do Ciclo Participativo na gestão municipal de São Paulo**. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Pensamento Estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo: PPA 2012-2015 a experiência subnacional de planejamento no Brasil*, 2015.

MATIAS, José P. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2010.

NETO, José A. **Princípios Orçamentários: uma análise no contexto das constituições e de leis orçamentárias federais**. Trabalho de Conclusão de Curso para especialização em Contabilidade e Orçamento. Brasília. Tribunal de Contas da União (TCU): 2006.

NOVAES, Flávio S.; SANTOS, Maria E. P. dos. **O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal: a experiência de Vitoria da Conquista (BA)**. 2014. Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n4/a01v48n4.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

OLIVEIRA, Osmany, Porto de. **Embaixadores da Participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. 2013. p. 292. Tese. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: 2013.

PAULANI, Leda Maria; TEIXEIRA, Rodrigo Alves; MARCONDES, Mariana Mazzini. **Participação Social e Democracia**. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Ciclo-Participativo-de-Planejamento-e-Orcamento-uma-experiencia-recente-de-democracia-participativa-na-Prefeitura-de-Sao-Paulo%0A/4/31913>>. Acesso em: 7 nov. 2016.

PORTO ALEGRE. Prefeitura de Porto Alegre. **Lei nº 7250 de 18 de Maio de 1993**. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo_municipal/usu_doc/norma_de_criacao_-_secur.pdf>. Acesso em: 24 de out. 2016.

_____. Prefeitura de Porto Alegre. **Lei nº 1 de 26 de Março de 1990. Rio Grande do Sul: Porto Alegre**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022938.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 27 out. 2016.

_____. Prefeitura de Porto Alegre. **Proposta do PDDUA**. Rio Grande do Sul: Porto Alegre Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/proposta.htm>>. Acesso em: 27 out. 2016.

_____. Prefeitura de Porto Alegre. **Lei complementar nº 434 de 1999. Rio Grande do Sul: Porto Alegre**. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/>>. Acesso em: 27 out. 2016.

PROGRAMA DE GESTÃO GOVERNAMENTAL (PGG). **Curso Planejamento e Orçamento no Município**. 2015. Disponível em: <http://pgg.fundap.sp.gov.br/plan/pdfs/Capitulo_2.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Movimento Nossa São Paulo Ano I: Realizações e Balanço**. Disponível em: <<file:///C:/Users/alessandra.barbosa/Desktop/Rede%20Nossa%20S%C3%A3o%20Paulo.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 2000. Disponível em:

<http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao_leitura/sociologia/outra_globalizacao.pdf>. Acesso em 30 set. 2016.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. **Lei nº 13.430, de 13 de Setembro de 2002**. São Paulo: São Paulo. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=14092002L%201343000000>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Prefeitura de São Paulo. **Lei nº 16.050, de 31 de Julho de 2014**. São Paulo: São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/2014-07-31_lei_16050_-_plano_diretor_estrategico_1428507821.pdf>. Acesso em: 19 set 2016.

_____. Prefeitura de São Paulo – **Secretaria Municipal de Gestão (SMG)**. 2016. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/conselho-de-planejamento-e-orcamento-participativo/>>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <<http://saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br/index.php/noticia/consulta-publica-sobre-a-politica-municipal-de-governo-aberto/>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. Prefeitura de São Paulo. **Programa de Metas 2013-2016**. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/o-programa/>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. Prefeitura de São Paulo. **Projeto de Lei 01-00467/2014**. Disponível em: <<http://cmspbdoc.inf.br/iah/fulltext/projeto/PL0467-2014.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

_____. Câmara Municipal de São Paulo. **Lei ° 16.212 de 10 de junho de 2016**. Disponível em: <<http://cmspbdoc.inf.br/iah/fulltext/leis/L16212.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. Câmara Municipal de São Paulo. Escola do Parlamento. **Curso: Políticas Públicas: da Agenda à Avaliação**. 2016. Disponível em: <<http://camarasp.flashserverbr.com/20611>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. **Balanco de Gestão 2001-2004**. Disponível em: <<https://blogfonari.files.wordpress.com/2016/03/balanc3a7o-geral-smri-completo.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

_____. Prefeitura de São Paulo. Planeja Sampa. **Conselho de Planejamento e Orçamentos Participativos.** Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/conselho-de-planejamento-e-orcamento-participativo/>>. Acesso em: 20 set. 2016.

SECRETARIA TÉCNICA PERMANENTE DE *MERCOCIUDADES*. **São Paulo foi sede da primeira reunião da Direção Executiva de Mercocidades.** Disponível em: <<http://www.mercociudades.net/pt-br/node/5721>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

UNIÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE PORTO ALEGRE. **Estatuto.** Disponível em: <<http://umauampadetodos.blogspot.com.br/p/estatuto.html>>. Acesso em: 24 out. 2016.

VITALE, Denise. Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002). **Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo.** Instituto Polis/PUC-SP, n. 18. São Paulo: 2004.

TATAGIBA, Luciana. **Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões.** Colombia Internacional: 2010 p. 63-83.

APÊNDICE A – Perguntas e entrevistas transcritas

Entrevistado(a)	Pergunta: Como está sendo a participação como conselheiro (a)?
Centro	Ela está sendo desafiadora, porque você tem que se alfabetizar sobre as coisas públicas, então eu acho que tem um período que você está aprendendo sobre a legislação e as formas de participar, mas tem sido muito interessante.
Sul	Para mim está sendo muito bom, adquiri bastante experiência, conseguimos elencar algumas coisas para o meu bairro para minha comunidade. Com relação ao conselho participativo, que ainda é muito novo para a cidade de São Paulo e também para a sociedade civil, a comunidade desconhece, mas com a divulgação dos nossos trabalhos, a gente tem conseguido ai ter êxitos em algumas coisas na Subprefeitura de Santo Amaro.
Norte	Bem, eu tenho muito otimismo na participação social! A nossa participação, e eu não vou falar só da minha eu vou passar uma visão do que eu acho do conselho de Pirituba, Jaraguá e Parque São Domingos é que ela é média. A gente não é um conselho tão pequeno e a gente atua com mais ou menos 60% do que foi eleito. Eu acho boa, eu considero boa mesmo, porque o conselho participativo só tem três anos de atuação. Como todo mundo sabe esse tipo de conselho que tem um caráter fiscalizador, ele é meio difícil de atuar e a gente ainda está nesse processo de aprender, de entender qual que é nosso papel de fato dentro do conselho participativo, então eu considero que o conselho está médio não está bom, mas também não está ruim, está médio.
Leste	Então, a participação como conselheira tem sido bem proveitosa, tem valido muito a pena, por conta de a gente ter esse envolvimento com a sociedade civil e eles poderem falar o que eles acham que é prioridade para cada distrito onde eles moram, então, principalmente para aqui na cidade de Tiradentes tem sido muito proveitosa. E têm sido atendidos alguns pedidos dos munícipes, então tem valido a pena, ou seja, foi um projeto que foi feito e tem valido realmente a pena, a população tem realmente participado junto com os conselhos.
Oeste	O trabalho como Conselheiro Participativo do Butantã tem sido muito desafiador e gratificante ao mesmo tempo, considerando o grande aprendizado democrático que é vivido a cada reunião. Um fator fundamental é o aprendizado com a experiência de cada conselheiro, que possui uma biografia muito única e particular, num caldo de pessoas que vão de 19 a mais de 65 anos, além de atuações, interesses, níveis de escolaridade e de renda distintos. O maior conhecimento sobre o território, cada bairro e suas particularidades, também é algo digno de nota.
Entrevistado(a)	Pergunta: Quais são os desafios para a participação popular e por quê?

Centro	Bom! Um desafio o primeiro para a participação popular é você aprender a participar e organizar a população do teu entorno da tua região. Então, demanda um aprendizado e também aprender como é a cidade, como a cidade funciona, quais são as metas, quais são as prioridades aqui no local, a legislação. Então esse é um primeiro desafio da participação popular. Elas são fundamentais, lógico, a participação popular. Então, precisa de uma metodologia para participação e precisa da organização que é o conselho participativo. Eu acho que é isso.
Sul	Os desafios, porque ainda é meio complicado na página da transparência da Prefeitura, você ter acesso realmente o orçamento executivo, e quando a gente pede ou elenca alguma demanda a subprefeitura ela sempre alega que não tem verba e que não tem dinheiro destinado a subprefeitura, não acaba suprimindo as necessidades, mas eu acredito que com um bom governo e com o prefeito até dando auxílio aos conselheiros das subprefeituras, eu acredito que a gente vai conseguindo atingir os objetivos e conseguir atender as demandas dos nossos bairros, dos nossos distritos, e das nossas comunidades.
Norte	O maior desafio como eu disse, anteriormente é entender de fato o papel, porque quando você entende essa participação em um conselho que tem o caráter fiscalizador, e aí a gente vem para cada subprefeitura e a gente descobre também que a prefeitura não tem um orçamento próprio, então fica difícil você fazer esse controle, porque você, o seu conselho é jogado para a subprefeitura, mas a subprefeitura não tem um orçamento próprio e aí a gente fica meio sem saber onde que a gente deve atuar com esse papel fiscalizador. Hoje o que a gente tenta mesmo fazer nessa questão é atuar nessa fiscalização das políticas públicas, a gente acompanha o plano de meta e para região a gente vai ali buscando cobrar o que foi aprovado no plano de meta, o que a gente sabe que está dentro da lei orçamentária e a gente vai cobrando essa execução. Além disso, eu não vejo como, enquanto tiver esse modelo de cidade, de descentralização, eu não vejo como o conselho vai conseguir atuar nessa fiscalização.
Leste	Então, nossos maiores desafios, acredito eu, são com os nossos governantes futuros. Com o novo governo que está por vir aí. Que a população acredita juntamente com os conselheiros que eles não têm muita, eles não aceitam muito a participação social. Então, acredito eu, que vai ser um grande problema futuro aí para os conselhos. A sociedade civil já está sentindo isso na verdade, essa falta de interação com a sociedade do governo que vai assumir futuramente aqui em São Paulo.
Oeste	Há diversos desafios para a participação popular, principalmente pelo entendimento ainda forte do voto como participação suficiente para a democracia, sendo os demais canais uma forma de bônus a depender da situação. Na realidade, a participação popular precisa cada vez mais ser entendida como direito fundamental do cidadão e seu fomento uma obrigação do Estado democrático, de outra maneira continuaremos tendo escassos meios institucionalizados de participação da sociedade e que, quando existem, permitem pouca influência cidadã nos processos de desenho, implementação ou avaliação de políticas públicas que nos afetam. A falta de modelos de dinâmica para a participação social, além de uma didática inicial que dê ferramentas aos conselheiros para participarem de maneira informada nas decisões de um Conselho ou plenária, por exemplo, também dificulta a

	participação popular. É claro, contudo, que essas estruturas devem ser apenas propostas e ter um caráter amplo, a fim de que a própria sociedade civil desenhe sua participação, não um tipo de treinamento dos conselheiros para agirem como o governo ou a burocracia deseje.
Entrevistado (a)	Quais propostas encaminhadas por você foram contempladas?
Centro	Bom eu fiz propostas conjuntas e duas propostas isoladas, ativação do CADES, que é o conselho de ambiente, de meio ambiente, da subprefeitura da Sé, nós fizemos conjuntamente uma participação importante. Eu fiz um pedido ao meu conselho participativo que me desse uma folha que foi levada ao prefeito de um apelo para que uma lei fosse implementada que é a lei 16.212, que trata sobre as praças da cidade do meu entorno, eu tinha a demanda do meu entorno, que são as formas de participação nas praças da cidade, chamados de comitês de usuários. Então, o pedido foi aceito, foi feita a carta nós enviamos o vereador que propôs a lei entrou em contato para que a lei seja regulamentada. Nós fizemos também a organização dos pedidos que faz parte da minha região, para o plano regional, tanto de levar as demandas do meu bairro para o plano regional. De mais concreto agora eu acho que eu to me lembrando, são 07 meses que eu estou no conselho participativo.
Sul	[...] a regularização do loteamento lá onde eu moro no Jardim Ubirajara
Norte	Então, nossa atuação no CPOP eu acho que o conselho participativo não conseguiu ainda fazer esse trabalho conjunto com o Conselho de Orçamento e Planejamento, eu estou hoje no CPOP, estou no primeiro mandado, que vai fazer um ano, mas a gente teve dois anos já e a gente não conseguia colocar na pauta do conselho participativo, as questões que estavam sendo debatido dentro do CPOP, o que a gente tem de fato é que uma vez por ano o conselho participativo faz isso, é quando está sendo elaborada a lei orçamentária, a gente faz indicação de três obras prioritárias, mas também não fica tão fácil de acompanhar depois, porque é o CPOP quem tem que trazer a devolutiva para o conselho e nem sempre isso aconteceu, então, o conselho indica essas obras prioritárias para ser feita no ano seguinte, mas a gente não consegue acompanhar por falta de devolutiva.
Leste	Olha! Por mim na verdade ainda nenhuma, porque é minha primeira gestão, mas tem a dos conselheiros do primeiro mandato, que foram atendidas, o CEU aqui no Barro Branco na cidade Tiradentes, o Anel Viário que foi feito aqui na Inácio Monteiro, uma UPA uma UBS que foram todas indicações do Conselho, então, teve bastante coisa que foi realizada já e a nossa foi indicada esse ano, nessa gestão atual agora, provavelmente, e nós esperamos que seja realizada no ano de 2017.
Oeste	Participei pouco do CPOP, pois sou conselheiro suplente. No Conselho Participativo Municipal em si, mais do que uma proposta específica, nosso papel está na discussão e no debate de medidas que são trazidas pelos próprios conselheiros ou apontadas pela Prefeitura. Neste sentido, acredito que minha participação foi importante para todas as definições do CPM em 2016, das quais destaco conseguirmos fazer uma rodada de apresentação do filme "O Começo da Vida" em cada distrito do Butantã, discutindo aspectos importantes relacionados à primeira infância, e também a definição das 3 prioridades orçamentárias do Butantã em 2017: a construção de um hospital geral, a continuidade do projeto de Habitação e Urbanização Viela da Paz e a Constituição de Sistema de Parques Lineares na Bacia do Alto Tietê no

	Butantã.
Entrevistado(a)	Quais são os desafios para o planejamento e o orçamento em São Paulo? Por quê?
Centro	Um dos primeiros desafios é você ter que ler a lei do orçamento, você tem que entender a lei do orçamento, você tem que ver qual é o recorte que cabe, por exemplo, ao CPOP. Mas é fundamental, é assim que a gente aprende a organizar as propostas, então, eu acho que o primeiro desafio e mais importante é entender orçamento, minimamente, lógico, porque é muito complexo, mas minimamente o orçamento da cidade. É um desafio, principalmente os conselheiros. Eles querem, são passivos, e entender o orçamento é uma atividade, porque você tem ler, e a gente é um trabalho voluntário. Então é fundamental, inclusive até uma proposta, mas essa não foi levada até porque a proposta mais autoritária, a gente fez a proposta eles de alguma maneira contemplaram a proposta talvez até um pouco exagerada, eu achava que para tomar a posse, a pessoa antes precisaria de um mês de curso e no final uma proibidade, porque se não fica, a pessoa fica meio perdida e não consegue fazer nada, então para que ela pudesse se engajar, nessa primeira etapa, nessa que eu estou chamando de mínima alfabetização pública.
Sul	Não, porque eu já trabalho com obras públicas eu trabalho com licitações, já trabalhei com a Prefeitura, já trabalhei com a SIURB, então eu entendo, eu conheço um pouco como que é a forma da contratação, como é a forma da demanda da Prefeitura, mas mesmo assim é meio dificultoso porque algumas coisas mesmo ficam meio que omissas eles não divulgam a informação com uma clara transparência.
Norte	O desafio é como se ter pernas para acompanhar essa execução orçamentária, porque como a gente tem esse papel aí de fiscalizar junto a isso tem o nosso poder e esse poder de qualquer pessoa da cidade, mas conselheiro da cidade está mais envolvido com isso de denunciar, denunciar quando tem algo previsto e isso que está previsto está muito próximo do conselheiro, porque a gente está no bairro que é uma escola que a população está esperando, é a vaga de creche, entendeu! Então assim a gente atua, porque a gente sabe o que o povo pediu o que foi aprovado e o que não está sendo construído, então essa é uma ferramenta que ajuda a gente fazer essa fiscalização.
Leste	O desafio é grande, em São Paulo no geral, principalmente em áreas como a Zona Leste a cidade Tiradentes, por exemplo, nós precisamos conseguir aumentar o valor do orçamento que vem para subprefeitura da Cidade Tiradentes, porque a quantidade de moradores é bem maior do que eles, do que o IBGE fala, porque tem muito para ser feito, muito para ser feito e a verba que vem não é suficiente para cumprir nem com o que já tem, a manutenção do que já existe, quanto mais as obras que tem para ser realizadas, então, acaba ficando difícil, nossa maior prioridade, aqui na Tiradentes as duas maiores prioridades são essas: é aumentar o orçamento e conseguir fazer a regularização fundiária na Cidade Tiradentes. Então, boa parte da Cidade Tiradentes ela é, digamos assim, são áreas irregulares, então precisa ser feita essa regularização, tem muita ocupação dentro da Cidade Tiradentes, ocupação de 20, 30 anos, então precisa ser regularizada de uma certa forma, eu como conselheira eu penso assim, ao invés de nós investirmos, focarmos em construir coisas novas eu acho que o certo no momento é melhorar o que já existe dentro da cidade. Que já estão aqui, porque as pessoas focam muito em novas construções. Não fazer novos postos, novas

Leste	escolas, hospitais, e olha por incrível que pareça nós temos tudo isso aqui, tem UBS, tem UPA, só que tem que melhorar a qualidade, e toda essa máquina que já existe aqui dentro, até mesmo da habitação, no caso da habitação. As pessoas falam muita de habitação, quando na verdade tem aí um monte de ocupações que teriam como regularizar ou remover as pessoas de um lugar e colocar em outro, sem ter que fazer grandes investimentos com novas construções. Eu falo até que a questão na verdade da educação, se você começa, e as pessoas têm uma melhor educação, elas têm algumas aulas de como não ficar doente, por exemplo, dentro da escola, ela aprende isso dentro da sala de aula, ela começa a levar isso para o dia a dia, então, é tudo na minha visão é a base da educação. Educação e moradia, o resto vai vindo, vai sendo consequência. Do que você vai adquirindo na educação e na habitação. As pessoas vivem em condições precárias, aumenta-se a quantidade de doenças. Não se precisa de novos hospitais, precisam educar novamente as pessoas, principalmente, os pais e as mães, digamos assim, e melhorar o que já existe. Eu acho que esse seria o maior desafio, melhorar tudo o que já existe em cada setor, em cada distrito. De repente você tem 10 UBS um hospital, dois hospitais, mas você não tem qualidade no hospital, você não tem qualidade na escola. Então, não adianta você fazer mais escola, mais hospital, mais UBS e continuar tudo faltando médico, faltando maquinário. Eu acho que é tudo uma questão de reaproveitar tudo, tudo o que já tem.
Oeste	O tema do orçamento possui diversas questões técnicas e complexidades que, se não são simplificadas ou explicadas para os cidadãos, torna difícil a atuação da sociedade civil. Cada cidadão tem uma noção muito clara de demandas que são necessárias para sua região e também conhecimento prático sobre a importância de pensar quanto se gasta em um projeto, o que isso implica em outras decisões etc. Contudo, essa dinâmica é muito mais complexa no governo e acredito que falte uma dinâmica de participação que facilite a compreensão e a discussão do Orçamento de maneira menos técnica e mais amigável para os cidadãos. Além disso, algumas questões políticas, como a agenda de Secretarias ou o próprio ano de eleição, acabam influenciando o tempo que o CPOP, por exemplo, possui para discussão e decisão de prioridades e de orçamentos para cada região da cidade.