

**orçamento participativo
em municípios paulistas**

1997-2000

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque; TEIXEIRA, Ana Claudia C.; ANTONINI, Luciana; MAGALHÃES, Inês

Orçamento Participativo nos municípios paulistas: gestão 1997-2000. São Paulo, Pólis, 2002. 32p. (Cadernos Pólis, 5)

1. Políticas Públicas. 2. Participação Popular. 3. Orçamento Participativo.
4. Gestão Pública. 5. Gestão Participativa. 6. Poder Local. 7. Municípios Paulistas. 8. Gestão 1997-2000. I. Pólis. II. Título. III. Série

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Cadernos Pólis 5

Coordenação Editorial: Renato Cymbalista

Ilustração da Capa: Elaborada a partir de original de J. Borges

Editoração Eletrônica: Renato Fabriga

Sumário

Orçamento Participativo em Municípios Paulistas – 1997-2000

Maria do Carmo Albuquerque Carvalho e

Ana Claudia C. Teixeira (Instituto Pólis),

Luciana Antonini (Cepam) e

Inês Magalhães (SNAI-PT)¹

5

1. A construção do formato do OP

12

2. Divulgação e mobilização da população

13

3. As reuniões com a população

14

4. A representação

16

5. A negociação

17

6. O monitoramento

19

Considerações finais

20

Notas

24

Sugestões de Leitura

25

Anexo

27

Orçamento Participativo em Municípios Paulistas – 1997-2000

Maria do Carmo Albuquerque Carvalho e
Ana Claudia C. Teixeira (*Instituto Pólis*),
Luciana Antonini (*Cepam*) e
Inês Magalhães (*SNAI-PT*)'

O Orçamento Participativo pode ser considerado uma experiência de gestão democrática participativa que vem se disseminando, ano a ano, tanto no que se refere ao número de municípios envolvidos quanto no que diz respeito ao volume de pessoas e à qualidade dos processos.

O Orçamento Participativo tem se destacado entre as práticas de gestão participativa, que surgiram no final dos anos 70. Este artigo reforça a constatação de que estas novas práticas sofreram um processo de diversificação e se disseminaram fortemente na década de 90.

A primeira experiência denominada de Orçamento Participativo foi realizada em Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1989. O Orçamento Participativo surgiu nesta cidade a partir do objetivo genérico "de transferir o poder para a classe trabalhadora organizada", que participaria democraticamente da gestão da cidade e não apenas de quatro em quatro anos por ocasião da eleição dos seus representantes (Genro e Souza, 1997). O formato do Orçamento Participativo em Porto Alegre foi construído a partir da interação entre a sociedade organizada e o governo petista eleito para a gestão 1989-1992. Desde então a experiência de Porto Alegre passou por um processo de auto-regulamentação, ou seja, a cada ano as regras de funcionamento são revistas, a partir de discussões feitas entre membros do governo e da sociedade.

O Orçamento Participativo, entretanto, não é a única forma de gestão democrática experimentada pelos municípios brasileiros. Ele faz parte de um conjunto de iniciativas que, desde a segunda metade

da década de 70, fizeram emergir propostas de tornar a administração pública mais permeável à participação popular, como contraponto ao regime militar.

Atualmente, em prefeituras onde não há Orçamento Participativo existem outras experiências que procuram democratizar o Orçamento, como os Fóruns de Acompanhamento de Orçamento, coordenados por setores da sociedade civil ou por vereadores.

No intuito de melhor conhecer e aprofundar as experiências de Orçamento Participativo (OP) desenvolvidas no Brasil, o Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), com o envolvimento das várias ONGs que o compõem, realizou importante pesquisa nacional², levantando as experiências realizadas nas gestões municipais, entre 1997 e 2000. Esse artigo pretende discutir alguns aspectos referentes às experiências paulistas³.

Procurando perceber as diferentes formas como o Orçamento Participativo foi concebido concretamente em cada município, o Fórum Paulista de Participação Popular (FPPP) fez um levantamento sobre os Orçamentos Participativos no Estado de São Paulo. Foram utilizadas informações existentes nas bases de dados da Assembléia Legislativa de São Paulo, da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, do Fórum Paulista de Participação Popular, do Instituto Pólis, da Prefeitura de Santo André, de especialistas no tema e da SNAI – Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do PT. Essas informações foram apresentadas no I Congresso Paulista de Orçamento Participativo, realizado em maio de 2000, no município de Rio Claro.

Com base nessas informações, foi aplicado o questionário da pesquisa nacional nos municípios identificados. A pesquisa do FNPP utilizou um roteiro de questões, abrangendo dados sobre o município e sobre a forma como se desenvolveu a experiência de OP naquele município.

A pesquisa junto às experiências de OP foi realizada no segundo semestre de 2000. O questionário foi encaminhado por correio, fax ou e-mail e cada pesquisador ficou responsável pelo acompanhamento e verificação dos dados obtidos. Ressalta-se que o questionário foi preenchido por um ou mais gestores municipais. Normalmente as informações foram fornecidas pelo coordenador do OP, o que nos forneceu

apenas um olhar sobre a experiência. Os dados que não foram preenchidos pelos responsáveis de cada OP foram complementados pela equipe de pesquisadores, através de entrevistas por telefone.

Esta metodologia adotada nos permitiu um panorama geral sobre as experiências de OP realizadas no Brasil, mas não nos permite afirmar com segurança sobre a qualidade dessas experiências, ou seja, não nos permite dizer qual experiência contribuiu mais ou menos com o aprofundamento da democracia e qual foi o impacto real do OP sobre a qualidade de vida das pessoas que moram nos municípios onde ele foi implementado.

A pesquisa realizada em todo o país pelo Fórum Nacional de Participação Popular obteve respostas de 103 municípios que dizem ter realizado OP na gestão 1997-2000. Alguns municípios não responderam ao questionário, por isso este número é um pouco menor do que a quantidade de OPs existentes entre 1997-2000.

A pesquisa nacional apontou que estas 103 experiências foram realizadas preferencialmente em municípios com menos de 50 mil habitantes, como podemos observar na tabela 1.

Tabela 1 – População dos Municípios com OP, gestão 1997-2000

Número de Habitantes	Municípios
Até 50 mil habitantes	45
50 mil a 100 mil	17
100 mil a 200 mil	16
200 mil a 500 mil	16
500 mil a 1 milhão	4
Acima de 1 milhão	5
Total	103

Fonte: Pesquisa FNPP e IBGE – Censo, 2000.

Em termos de distribuição regional, há uma grande concentração de experiências nas regiões sul e sudeste do país (tabela 2).

Tabela 2 – Distribuição por Região dos Municípios com OP, gestão 1997-2000

Região	Municípios
Sudeste	47
Sul	39
Nordeste	14
Norte	3
Total	103

Fonte: Pesquisa FNPP.

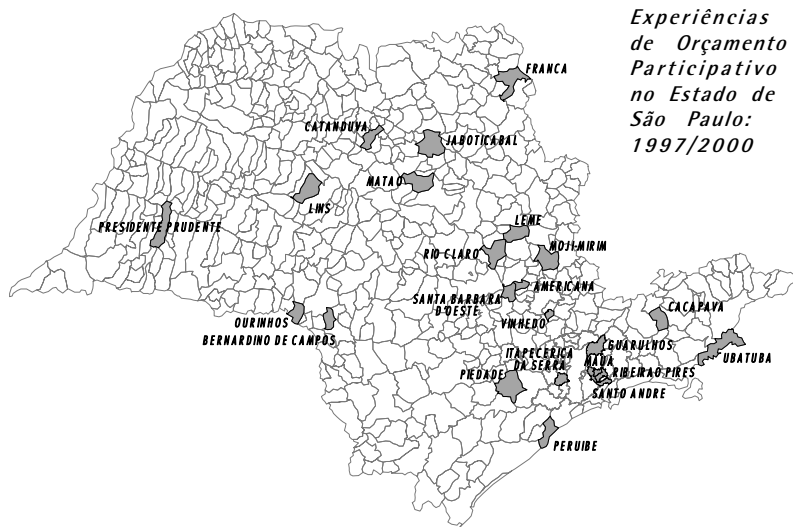
Constatou-se ainda que há grande concentração de prefeituras onde o prefeito é do PT ou de partidos de esquerda (tabela 3). Entretanto, chama a atenção que existam até mesmo partidos considerados de direita que realizam o OP.

Tabela 3 – Partido Político do Prefeito dos Municípios com OP, gestão 1997-2000

Partido	Municípios
PT	52
PSDB	13
PSB	11
PMDB	9
PDT	8
PV	3
PPS	3
PFL	2
PTB	2
Total	103

Fonte: Pesquisa FNPP.

O Orçamento Participativo no Estado de São Paulo



Fonte: Pesquisa FNPP/ Instituto Pólis/ CEPAM

O grupo de pesquisa obteve resposta de 22 municípios. A pesquisa registrou ainda que o município de Piedade iniciou um processo de Orçamento Participativo em 2000, mas não foi possível localizar os responsáveis por esta incipiente experiência⁴. A distribuição dos 23 (se incluímos o município de Piedade) municípios paulistas que realizaram Orçamento Participativo, entre 1997 e 2000, encontra-se dispersa por todo o Estado de São Paulo, sendo que 5 das 23 experiências pesquisadas localizavam-se na Região Metropolitana de São Paulo.

Com relação ao porte dos municípios analisados, observa-se que 17 dos 23 municípios são de porte médio, com a população variando entre 50 e 200 mil habitantes, conforme pode ser observado na tabela 4. Apenas 2 municípios possuíam menos de 50 mil habitantes e em 4 deles, a população era superior a 200 mil.

Tabela 4: População dos Municípios paulistas com OP, gestão 1997-2000

População	Municípios
0 a 50 mil	2
50 a 100 mil	10
100 a 200 mil	7
maior 200 mil	4
Total	23

Fonte: IBGE - Censo 2000 e Pesquisa FNPP.

Através desta pesquisa observa-se que, ano a ano, um número maior de municípios democratiza de alguma forma sua gestão financeira, tornando-a mais transparente. De acordo com os resultados da pesquisa, os prefeitos paulistas que realizaram esta prática pertenciam, na época de sua eleição (1996), aos seguintes partidos⁵: PDT (Partido Democrático Trabalhista), PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), PRP (Partido Republicano Progressista), PSB (Partido Socialista Brasileiro), PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), PT (Partido dos Trabalhadores) e PV (Partido Verde).

Tabela 5: Partido político do prefeito nos municípios paulistas com OP, gestão 1997-2000

Partido Político	Municípios
PDT	1
PMDB	1
PRP	2
PSB	1
PSDB	7
PT	9
PV	2
Total	23

Fonte: TRE-SP.

Destaca-se a grande diversidade de partidos protagonizando a realização de Orçamentos Participativos. Porém, se analisarmos as coliga-

ções eleitas⁶ em 1996 nos municípios onde houve OP, podemos notar uma grande presença (19 entre os 23 municípios) de partidos que são considerados de esquerda, como o PT, PSB, PC do B e PPS.

Dentre as experiências realizadas, 19 delas foram iniciadas no primeiro ano de gestão (1997), conforme é apresentado na tabela 6. Em 2000, ano de eleições municipais, havia 17 experiências em funcionamento.

Tabela 6: Ano de início do Orçamento Participativo nos municípios paulistas

Ano de início	Municípios
1997	18
1998	2
1999	2
2000	1
Total	23

Fonte: Pesquisa FNPP.

Com relação ao tempo de duração das experiências, em 14 municípios o Orçamento Participativo realizou-se durante os quatro anos da gestão administrativa. Em 3 municípios, teve a duração de 3 anos. Com a duração de dois anos, houve 4 experiências. E 2 experiências duraram 1 ano. Veja a tabela 7.

Tabela 7: Experiências de Orçamento Participativo em número de anos de funcionamento, nos municípios paulistas, gestão de 1997-2000

Ano	Municípios
1	2
2	4
3	3
4	14

Fonte: Pesquisa FNPP.

A seguir, exploraremos os dados da pesquisa sobre os OPs paulistas. Ao estudarmos estas experiências constatamos que era possível perce-

ber, apesar da diversidade de formatos institucionais, algo que estamos denominando de "ciclo do Orçamento Participativo". Este ciclo acompanha o ciclo orçamentário, que os municípios realizam todos os anos para a definição e execução orçamentárias. Segundo a nossa avaliação, o Ciclo do OP é formado, portanto, de pelo menos seis momentos importantes: 1. a construção do formato do OP; 2. a mobilização e a divulgação do OP; 3. as reuniões com a população; 4. a representação; 5. a negociação e 6. o monitoramento.

1. A construção do formato do OP

Antes de começar uma experiência de Orçamento Participativo, os governos tomam várias decisões, desde o momento em que esta proposta surge na equipe de governo, seja como programa afirmado ainda na campanha eleitoral, seja através de uma sugestão surgida no interior do novo governo. A proposta geralmente surge do contato com pessoas que conhecem ou participam de uma experiência de OP realizada em outro município.

Quando a decisão de realizar o OP começa a formar-se dentro da nova equipe de governo um dos primeiros passos é decidir sobre os principais responsáveis por coordenar a experiência. Nossa pesquisa aponta basicamente dois órgãos de governo mais diretamente responsáveis pelo OP: o Gabinete do Prefeito ou a Secretaria de Governo (8 experiências) e a Secretaria de Planejamento (6 experiências). Ligada ao Gabinete do Prefeito houve ainda a criação de uma estrutura própria responsável pela participação popular, como uma Assessoria Comunitária, um Núcleo de Participação Popular ou uma Coordenadoria do OP (6 experiências).

A pessoa ou equipe responsável precisará construir o formato do OP para aquele município: qual a metodologia a ser adotada e qual a porcentagem do orçamento disponível para o debate. Esta construção do formato institucional do OP tem acontecido internamente ao governo e, em alguns casos, junto à sociedade local. Sete (7) dessas experiências realizaram reuniões prévias com entidades da sociedade civil para refletirem e decidirem sobre o processo. Se as entidades participam de alguma forma, elas costumam se envolver na mobilização

da população: mais da metade, ou seja, 15 dos entrevistados afirmaram que associações de moradores colaboram na convocação da população para participar do OP.

Do ponto de vista interno ao governo, é comum algumas secretarias se envolverem mais do que outras. As Secretarias de Obras (13 municípios), Planejamento (11 municípios) e Educação (11 municípios) foram as secretarias mais mencionadas pelos entrevistados, como sendo aquelas que mais se envolveram no processo de OP. Mas é preciso alertar para o fato de que uma experiência como esta fica mais frágil sem o envolvimento do conjunto do governo. É possível perceber este risco quando analisamos as principais dificuldades de implementar o OP. Sete (7) entrevistados mencionaram as divergências no governo, além de 16 entrevistados terem mencionado dificuldades com a máquina administrativa (a dificuldade mais mencionada pelos entrevistados) e 15 mencionarem acúmulo de obras não realizadas. Quando há pouca articulação do conjunto do governo em torno da proposta do OP aumentam provavelmente as dificuldades em fazer funcionar a "máquina" administrativa e implementar as obras decididas.

2. Divulgação e mobilização da população

Os instrumentos utilizados para a mobilização da população são: carro de som (95%), imprensa local (82%), rádio (82%), correspondência (73%), faixas (68%), outdoors (36%). Há ainda o uso de soluções criativas como: teatro, *telemarketing* e barracas em festas da cidade.

Muitas experiências, como mencionamos acima, contam com a mobilização feita por entidades da sociedade civil, especialmente associações de moradores. Contudo, no decorrer do processo, os atores que mais se envolvem na mobilização são os próprios delegados e conselheiros do OP de anos anteriores (86%).

A mobilização é uma parte do processo muito importante, pois do sucesso dela depende a garantia de que esta experiência seja mais universal, isto é, que qualquer cidadão tenha acesso ao OP. Neste sentido, é fundamental adequar os meios de divulgação aos públicos a serem atingidos: bairros mais pobres, ou mais ricos, população analfabeta, mulheres etc.

A mobilização ainda parece um ponto frágil nos OPs. Nove (9) dos entrevistados afirmaram que a pouca participação da população é um problema enfrentado pelos governos. Com efeito, quando observamos a porcentagem dos participantes, temos que 10 das experiências mobilizam de 0,5 a 1% dos cidadãos, apenas 5 experiências conseguem mobilizar entre 2 e 4% da população do município.⁷

A legitimidade do OP pode ficar abalada se ele mobilizar poucas pessoas. Afinal, como estas poucas pessoas podem decidir pelos investimentos de todo o município? Considerando nossa incipiente cultura participativa é sempre muito importante constituir um espaço público como este, pois, por menor que seja o número de pessoas que participem dele, estaremos ampliando o número daqueles que se informam e participam da decisão sobre os recursos públicos do município. Mas é preciso verificar quem o OP mobiliza. Nossa pesquisa não tem um perfil completo dos participantes, mas pode ser temerário mobilizar apenas alguns setores da população, como por exemplo, apenas os setores favoráveis ao governo ou apenas as pessoas que já são organizadas em movimentos ou associações.

3. As reuniões com a população

O momento fundamental dos processos de Orçamento Participativo tem sido a seleção de prioridades para o orçamento municipal realizada junto à população. Os municípios são geralmente divididos em regiões, onde se faz esta consulta. No Estado de São Paulo todas as 22 cidades pesquisadas foram divididas em regiões para o processo de elaboração do OP, sendo que em 18 delas a região é o principal local onde há o levantamento das demandas prioritárias. Nas outras cidades há outros momentos importantes de levantamento das demandas, como reuniões em bairros, micro-regiões ou plenárias temáticas.

Nossa pesquisa demonstra que as reuniões com a população ocorrem, basicamente, de duas maneiras:

- a) Em reuniões gerais realizadas nas regiões, bairros, comunidades rurais ou micro-regiões. Nessas reuniões ocorrem a coleta das demandas, uma primeira seleção de prioridades locais e, às vezes, também uma seleção de prioridades para a cidade como um todo.

Em 21 cidades ocorre a eleição de representantes, sendo que em três delas também há eleição de representantes nos bairros e/ou micro-regiões.

- b) Em reuniões municipais temáticas onde são debatidos temas relevantes para o município⁸. As plenárias temáticas acontecem em 9 das experiências pesquisadas. É nelas que se realizam indicações (6 experiências) ou deliberações (4 experiências⁹) sobre as demandas nestes temas. Há casos em que estas reuniões temáticas também elegem representantes para o OP.

O passo seguinte no processo do OP é a definição das demandas selecionadas como prioritárias tanto nas reuniões regionais, quanto nas temáticas, quando ocorrem. Esta definição se dá no âmbito de um Conselho ou Fórum de Delegados, onde participam os representantes eleitos para o OP, ou numa Assembléia Geral ou Congresso, com uma representação mais numerosa da população e do governo, e em certos casos, dos vereadores.

Quando perguntamos sobre a composição do Conselho e o que faziam seus membros, em 10 municípios somente votavam os representantes da população. Em dois municípios, o Conselho é paritário, metade são representantes do governo, metade da população. Em outros dois municípios, o governo vota, mas tem menos representantes no Conselho do que a população. Sobre os demais municípios não temos informações suficientes sobre como as demandas são selecionadas, seja porque os entrevistados não responderam, seja porque não havia Conselho no município e o entrevistado não respondeu a esta questão.

Neste momento de decisão, que pode ocorrer em uma ou em várias reuniões, geralmente ocorre uma análise técnica e de viabilidade sobre as demandas apresentadas pela população e ocorre também uma negociação entre as propostas da população e as propostas apresentadas pelo governo.

No que se refere à forma através da qual se realiza o levantamento das demandas da população verificamos que a "indicação das prioridades em uma única reunião" ocorre em 10 das cidades; "indicações das prioridades em rodadas de reuniões" são utilizadas em 9 cidades; a "apu-

ração de formulários distribuídos durante as reuniões do OP" ocorre em 5 cidades. Um dos municípios inclui uma outra forma de levantamento das demandas que é a aplicação e apuração de formulário distribuído em urnas localizadas em postos públicos.

4. A representação

Nas 22 experiências pesquisadas no Estado de São Paulo, ocorre a escolha de representantes para o OP, chamados em geral de Delegados e Conselheiros.

Em 15 municípios houve escolha de Delegados e em 16 de Conselheiros, sendo que em 9 municípios houve a escolha de ambos. Em alguns municípios, os participantes do Conselho são chamados "representantes do OP". Descobrimos, ao longo da pesquisa, que estas denominações são usadas com vários significados.

Quando existem Delegados e Conselheiros, os Delegados são mais numerosos e se relacionam mais diretamente com a região; algumas vezes os Conselheiros são escolhidos entre os Delegados, outras vezes eles vão diretamente para o Conselho, para um Fórum municipal, Assembléia ou Congresso que decide as prioridades do OP.

Na quase totalidade das experiências que elegeram Delegados (13), a principal forma de escolha deu-se através de indicação em assembléia. Somente em dois municípios houve eleição em plenária através do voto secreto em chapas formadas e eleitas nas assembléias.

O principal critério para determinação do número de delegados, em 13 municípios, foi o número de participantes nas reuniões, sendo que em 4 destes casos há a associação deste critério ao de número de habitantes da região da plenária. Ocorreu ainda a definição de um número fixo e pré-estabelecido de delegados por bairro ou reunião.

Com relação à forma de escolha dos Conselheiros, 9 das 16 experiências que os possuíam, os elegeram em Assembléia Regional. Em 4 municípios, os Conselheiros foram eleitos entre os Delegados. Outras formas de escolha foram: eleição nas reuniões de bairros (2 municípios), eleição em Congresso (2 municípios), indicação de representante de entidades (1) e eleição nas plenárias temáticas (1). Em alguns municípios a escolha ocorreu pela combinação de mais de um critério.

Em todas as 22 cidades houve um espaço municipal em que se negociou e tomou decisões sobre as prioridades escolhidas pelo Orçamento Participativo. Em 16 cidades este espaço foi um Conselho, nas demais o espaço municipal foi chamado Fórum Participativo (1), Fórum de Delegados (1), Equipe do OP (1) ou Assembléia (2).

Em 8 municípios estes espaços constituem-se em instâncias municipais que chegam a reunir-se com alguma regularidade (mensalmente (6), quinzenalmente (1), ou semanalmente (1)) durante todo o ano. Em outros casos eles reúnem-se 3 ou 4 vezes no período de elaboração do orçamento (3), ou ainda reúnem-se eventualmente 4, 3, 2 vezes ao longo do ano, ou apenas uma vez (4 municípios). Consideramos que a regularidade das reuniões destas instâncias é fundamental para que se constituam espaços de representação, negociação e decisão sobre os recursos públicos, possibilitando que se consolidem, ao longo dos anos como reais espaços de interlocução entre governo e sociedade, e de exercício do controle público sobre o Estado.

5. A negociação

Com relação ao poder de decisão, dentre as 22 experiências pesquisadas, 4 municípios afirmam que o OP não possuía caráter deliberativo, sendo meramente consultivo ou indicativo.

A média do orçamento global discutido no OP, obtida entre as 12 respostas a este item, foi da ordem de 5,5%. Com relação ao total dos investimentos municipais, os OPs pesquisados afirmam ter deliberado sobre 67% aproximadamente¹⁰.

Perguntados sobre como o governo negocia suas propostas no OP, 18 dos 22 municípios apontam que houve negociação das propostas do governo com a população, sendo que 3 deles combinam esta negociação com a "existência de recursos de decisão exclusiva do Prefeito". Em dois municípios a única forma de negociação assinalada foi a "existência de investimentos de decisão exclusiva do Prefeito". Em dois municípios, apontou-se a "existência de recursos vinculados a compromissos com os eleitores". Outras formas de negociação apontadas foram: "proposta do Conselho" (1), "governo coloca suas propostas para o Conselho" (1) e "governo disputa prioridades nas plenárias" (1).

Quando perguntados sobre os critérios para a distribuição dos recursos, os entrevistados apontam "a prioridade eleita pela região ou bairro" como o principal (em 20 dos 22 municípios). O nível de "carência de água, luz, esgoto, pavimentação" foi o segundo critério de maior ocorrência, apontado por 10 municípios. Em seguida, foi determinante o "nível de atendimento" das demandas nos anos anteriores e o "grau de participação" dos representantes. Ambos foram apontados por 7 municípios. Em 5 municípios afirma-se que o governo também propõe prioridades por região e para o município e, em seguida, a população vota.

Na questão relativa à finalização do Projeto de Lei Orçamentária, 14 municípios apontam que os órgãos da Prefeitura decidiram sobre a finalização do projeto, sendo que em 11 deles exclusivamente. A decisão final coube ao Prefeito em 6 municípios, sendo que em 4, coube unicamente a ele decidir. Somente em 4 municípios, foi a instância municipal do OP (Conselho, Fórum, Congresso ou Assembléia) quem finalizou o Projeto de Lei Orçamentária, em 3 deles exclusivamente.

Percebe-se que, na maioria dos municípios, a finalização da proposta da Lei Orçamentária coube principalmente aos técnicos da Prefeitura ou ao executivo. Isso indica que os Delegados ou Conselheiros ainda não participam de modo mais ativo nesta decisão.

Em uma outra questão, apenas 11 municípios respondem afirmativamente que "a Peça Orçamentária encaminhada à Câmara detalha o plano de investimentos". Nove municípios responderam que não houve detalhamento e 2 não responderam. Isto revela que a lista de investimentos resultante da negociação entre governo e população nem sempre aparece claramente na proposta de lei apresentada à Câmara, que os compromissos assumidos nesta negociação geralmente não são claros e visíveis na peça orçamentária.

A negociação do Orçamento acontece também na Câmara Municipal. Em 18 municípios, a Câmara não modificou as propostas do OP, apesar de se verificar a oposição ou a não participação dos vereadores no processo, como veremos a seguir. Somente em 4 municípios houve a alteração das propostas por parte da Câmara: em 2 municípios ocorreu a alteração da distribuição setorial dos recursos,

em 1 deles a alteração da distribuição geográfica e em outro a Câmara acrescentou novas propostas.

Com relação à forma de participação dos vereadores no processo do OP, em 15 municípios alguns vereadores participaram em reuniões de OP. Em 9 municípios, os vereadores ou fizeram oposição ao OP (4 municípios) ou não participaram do processo (5). Em 2 municípios, a Câmara tem assento no Conselho de OP.

6. O monitoramento

Quando perguntados sobre quem fiscaliza e acompanha a execução das decisões do OP, a alternativa mais assinalada foi "o Conselho do OP", com 15 experiências sobre 22. Seguem-se "os técnicos da prefeitura", em 13 municípios, "os delegados eleitos", em 9, "as comunidades organizadas", em 3, "os cidadãos", em 3. Como "outra" forma de acompanhamento, aparece o prefeito e também comissões formadas para acompanhar a execução das obras (em 3 municípios).

Geralmente são assinaladas duas ou três alternativas, indicando que o Conselho e os Delegados, quando existem, se somam aos técnicos da prefeitura, no acompanhamento das obras aprovadas pelo OP. Os cidadãos e as comunidades organizadas, embora em menor grau, também são citados como participantes deste processo de acompanhamento.

No entanto verificamos que em apenas 7 municípios acontecem 9 ou mais reuniões do Conselho ou Fórum de representantes no ano. Considerando que o período de elaboração da peça orçamentária concentra a maioria das reuniões, percebe-se que poucas reuniões são dedicadas ao acompanhamento das obras. Resta a suposição, confirmada em algumas entrevistas informais, de que o acompanhamento se faz informalmente, através de visitas de Conselheiros, Delegados ou outros cidadãos interessados em acompanhar a fiscalização das obras, realizada pelos técnicos da prefeitura.

Quando se pergunta "como é acompanhada a execução dos investimentos decididos no OP", 11 respostas afirmam que se observam as "etapas da obra", 8 o "processo de licitação" e em apenas 2 municípios cita-se a apresentação de relatórios financeiros pela prefeitura aos representantes do OP.

Considerações finais

O estudo proposto pelo Fórum Nacional de Participação Popular sobre os Orçamentos Participativos do Brasil durante a gestão 1997-2000 é inédito, pois nenhuma instituição havia realizado antes o mapeamento completo sobre esta nova e importante experiência de gestão participativa. Descobrir que no mínimo 103 municípios brasileiros já experimentaram o OP nos traz novos desafios.

Antes deste mapeamento, apenas o OP de Porto Alegre era conhecido além de uma ou outra experiência pelo Brasil. Apesar da intuição de que o Orçamento Participativo havia encontrado o seu próprio jeito de funcionar, em cada município, foi difícil para a coordenação da pesquisa formular perguntas adequadas que captassem toda a diversidade de experiências.

Ao longo da pesquisa, percebemos os limites da metodologia adotada. Nossa intenção não era medir os impactos do OP – o que seria impossível com um questionário respondido por apenas uma pessoa – mas queríamos entender como esses OPs funcionavam. Mesmo este modo de funcionamento foi difícil de entender através da resposta ao questionário. Nas conversas por telefone, para complementar as informações respondidas, descobrimos que as experiências mudam muito ano a ano e que as regras mudam no “meio do jogo”, quando algo não funciona como previsto. Quando falamos com mais de uma pessoa, percebemos que o que aconteceu no OP pode ser contado de diferentes modos, dependendo do informante.

Mesmo com estes limites, consideramos que as afirmações cuidadosas feitas neste artigo correspondem ao modo como funcionavam os OPs no Estado de São Paulo.

Conhecer estas experiências nos deixou com algumas inquietações que vêm da perspectiva de que o OP se propõe a ser uma nova forma de gestão do orçamento e da política municipal, para torná-la mais pública, transparente e democrática e que produza resultados de maior justiça social no município. Fica-nos o desafio de analisar a qualidade destes Orçamentos Participativos. Por um lado, avaliar o grau com que causam impacto na construção da democracia e da cidadania e, por outro lado, até que ponto estes OPs contribuem para a justiça social,

para a melhoria das condições de vida, para o aumento dos gastos sociais nos municípios em que foram realizados.

O conhecimento e a reflexão sobre os OPs do Estado de São Paulo, nos coloca as seguintes questões.

Em primeiro lugar, gostaríamos de destacar alguns aspectos relacionados à mobilização da população, questionando-nos sobre até que ponto estas experiências de OP conseguem mobilizar e envolver a população do município. Nossos dados nos dizem que os OPs municipais mobilizaram uma média de 47 mil cidadãos no Estado de São Paulo a cada ano de gestão. Estes cidadãos se envolveram diretamente, pelo menos em alguns momentos, com a política municipal. Esse envolvimento dos cidadãos com as questões públicas aponta para uma grande e essencial inovação, que é a possibilidade de aproximar o Estado da população, constituindo-se espaços intermediários de ação política, onde se faz presente a ação direta, e que apontam para um caminho de radicalização da democracia. Em alguns municípios, a mobilização chegou a 4% da população, número bastante expressivo. Por outro lado, ainda não temos dados suficientes a respeito de *quem* o OP mobiliza, ou seja, qual o grau de universalidade contido nesse número de participantes, qual o grau de instrumentalização e clientelização (possíveis, sem dúvida) dos participantes dessas experiências. Além de analisar a abrangência dos que participam diretamente nos OPs, é preciso avaliar também qual a porcentagem da população que conhece o OP, e opta por não participar, pois nem todos têm disponibilidade para a participação direta nas questões públicas. Essas questões nos levarão, certamente, à necessidade de uma maior atenção às alterações da cultura democrática e participativa dos municípios que implantaram o OP.

Em relação ao formato dos OPs estudados, nossos resultados demonstram que há grande diversidade nas regras para participação, escolha de representantes e seleção de prioridades locais. Da mesma forma, estão ainda bastante indefinidos quais os papéis dos representantes escolhidos no OP e quais as melhores formas de escolher esses representantes, levando em conta as particularidades de cada município.

Evidentemente não julgamos ser necessária uma homogeneização do formato do OP entre os municípios, mas acreditamos que é necessá-

ria uma definição clara e um amplo conhecimento das regras de funcionamento do OP para que ele se torne um espaço realmente público. E não podemos ainda afirmar claramente se os critérios para essas definições são amplamente conhecidos e aprovados pelos participantes, nas experiências estudadas.

Também verificamos grande variação em relação ao percentual do Orçamento Municipal sobre o qual os OPs têm decidido, embora se possa verificar que a porcentagem média do orçamento deliberada pelo OP é pequena e podemos constatar que a disputa principal sobre os recursos da cidade não passa pelo OP. Sabemos que não é fácil, por motivos técnicos e políticos encontrados no interior da administração municipal, colocar todo o orçamento municipal em debate. Por outro lado, também não é fácil mobilizar a população para debater questões orçamentárias que vão muito além dos investimentos que podem ser alocados para satisfazer seus interesses imediatos. No entanto, para que o OP realmente produza resultados de maior justiça social e se constitua num espaço de controle social do orçamento municipal, é necessário progressivamente ampliar o percentual do orçamento debatido e decidido coletivamente, incluindo questões relativas à manutenção dos programas de interesse social, ao plano de cargos e salários, às obras estruturantes e ao próprio financiamento da cidade.

Nossos resultados indicam também, como vimos no item "negociação", que o executivo ainda possui elementos de concentração de poder decisório bastante importantes, a despeito das instâncias participativas, em um grande número dos municípios analisados. Dessa forma, julgamos ser importante investigar mais profundamente os limites e potenciais de negociação presentes nos Conselhos, Fóruns, Congressos ou Assembléias Gerais dos OPs municipais, bem como o grau de autonomia da sociedade civil nesses espaços, e as formas pelas quais ocorre a negociação e decisão sobre o Orçamento Municipal.

O monitoramento da execução orçamentária é outro ponto frágil nas experiências analisadas, e tem grande importância para o efetivo controle social sobre os gastos públicos.

As fragilidades acima apontadas indicam a necessidade de aprofundar a "partilha de poder" em cada uma dessas experiências, princípio fundamental na participação popular.

Outro ponto marcante indicado pelo estudo em questão, que merece ser melhor abordado, é a necessidade de coesão interna do governo em relação à proposta de gestão participativa. O sucesso do OP depende em grande parte dessa coesão. Nosso estudo indicou que apenas algumas Secretarias e órgãos do executivo municipal têm se envolvido diretamente no OP, e que há dificuldades, em diversos municípios, para uma discussão intersetorial mais efetiva sobre o orçamento municipal que inclua as diversas Secretarias e também os Conselhos Setoriais que deliberam sobre fundos municipais de políticas públicas. Outra fragilidade parece ser a inclusão da Câmara Municipal no processo participativo de definição e controle social sobre o orçamento.

Além disso, os OPs têm deliberado prioritariamente sobre ações de curto e médio prazos, enquanto o planejamento municipal é realizado, normalmente, para prazos mais largos. Dessa forma, a articulação das demandas do OP com um planejamento participativo e integrado das políticas públicas no município é uma questão que começa a ganhar relevo.

Por fim, podemos refletir sobre o caráter ou a finalidade maior do OP. As diferenças nos procedimentos utilizados pelos municípios encerram também, em nosso entender, diferenças marcantes de concepções de participação popular, nos municípios estudados. Em muitos municípios pudemos perceber que o OP foi tratado como apenas um programa da gestão, ligado a uma Secretaria, cujo objetivo primeiro parecia apenas ser uma ponte de relações com a comunidade. Numa outra concepção, encontrada em outros municípios, o OP representou um embrião que deveria crescer e ser protagonista da gestão participativa municipal, tomando parcelas cada vez maiores do orçamento, procurando articular-se intersetorialmente com as demais Secretarias, com os Conselhos e com o planejamento estratégico da cidade. Nesta perspectiva o OP tornar-se-ia efetivamente o embrião ou o paradigma de um novo modelo de gestão participativa da cidade.

Fica o desafio de que é preciso analisar mais profundamente essas questões, abordando aspectos qualitativos, que iluminem as futuras análises sobre as inovações e impactos políticos dos Orçamentos Participativos do Estado de São Paulo e do Brasil.

Notas

¹ Este artigo contou com as valiosas contribuições de Drew Nelson e Gabriel Feltran, aos quais agradecemos.

² Pesquisa coordenada por Grazia da Grazia – FASE.

³ Em São Paulo, a pesquisa foi coordenada por Maria do Carmo Albuquerque Carvalho, através do Instituto Pólis, com a participação de Ana Claudia C. Teixeira (Instituto Polis), Denise Vitale Mendes, Inês Magalhães (SNAI-PT), Luciana Antonini (Cepam), Luís Antônio da Silva (Cepam), Maria do Carmo M. T. Cruz (Cepam), Marisa da Silva Rodrigues (Prefeitura Municipal de Santo André), Natalina Ribeiro (Prefeitura Municipal de Santo André), Paulo Serpa (Cepam) e Sílvia Salgado (Cepam).

⁴ Como não temos o questionário preenchido do município de Piedade, consideraremos, na segunda parte deste artigo, o total de 22 experiências de OP.

⁵ Fonte: Tribunal Regional Eleitoral – TRE/SP.

⁶ Fonte: Tribunal Regional Eleitoral – TRE/SP. Veja Anexo.

⁷ A informação sobre o número de participantes foi fornecida pelos entrevistados, que afirmaram estar baseados em listas de presença. Somamos todos os participantes de cada ano (em todas as plenárias) e tiramos uma média anual. Em seguida, calculamos a porcentagem de participantes a partir do total de habitantes do município (Censo 2000).

⁸ As plenárias temáticas citadas pelos entrevistados foram: saúde, educação, cidadania, habitação, infra-estrutura, esporte, desenvolvimento urbano, promoção/assistência social, tributação, desenvolvimento econômico, plano diretor, políticas sociais, finanças, cultura e turismo, transporte/circulação.

⁹ Em alguns municípios ocorre indicação e deliberação.

¹⁰ Para cálculo destas médias foram considerados os valores apresentados pelos entrevistados à questão "O OP delibera sobre qual % do orçamento global (questão 12)/investimentos (questão 14)?"

Sugestões de Leitura

AUGUSTIN F., Arno. "A experiência do orçamento participativo na administração popular da prefeitura municipal de Porto Alegre". In, HORN, Carlos Henrique (org.). O desafio da mudança: as políticas financeira, administrativa e de recursos humanos no governo Olívio Dutra, 1989-92. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

AZEVEDO, Sérgio, "Orçamento Participativo e Gestão Popular: Reflexões preliminares sobre a experiência de Betim", *Proposta*, n. 62. Rio de Janeiro: FASE, setembro de 1994.

BAIERLE, Sérgio Gregório. "Um novo princípio ético político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80". Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1992.

_____ "A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre". in: ALVAREZ, Sônia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo (orgs.). *Cultura e Política nos movimentos sociais Latino Americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

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

CARVALHO, Maria do Carmo A. A., FELGUEIRAS, Débora. "Orçamento Participativo no ABC - Mauá, Ribeirão Pires e Santo André". *Publicações Pólis*, n. 34. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

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

CASSEN, Bernard. "Democracia participativa em Porto Alegre: uma experiência exemplar no Brasil. Porto Alegre", 1998. CIDADE: texto de análise.

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

FEDOZZI, Luciano. "Poder Local e Governabilidade: o Caso de Porto Alegre" *Proposta*, n. 62. Rio de Janeiro: FASE, setembro de 1994.

FÓRUM Nacional de Participação Popular nas Administrações Muni-

cipais, *Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo*, n. 03, 1996.

FÓRUM Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, *Balço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais*, n. 04, 1999.

GENRO, Tarso. "Cidade, cidadania e o orçamento participativo". In: Fachin, Roberto e Chanlat, Alain (orgs). *Governo Municipal na América Latina, inovações e perplexidade*. Porto Alegre: Sulina/UFRGS, 1998. Pp. 196-198.

_____. *Utopia Possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora, 1995.

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

JACOBI, Pedro e TEIXEIRA, Marco Antonio C. "Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades". In: *Revista da Fundação SEADE*. São Paulo, vol. 10, nº 3/jul-set., 1996.

LARANJEIRA, Sônia M. G. "Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre". In: *Revista da Fundação SEADE*. São Paulo, vol. 10, nº 3/jul-set., 1996.

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

PONTUAL, Pedro. "*O processo educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado*". Tese de Doutorado. São Paulo: PUC-São Paulo, 2000.

SECRETARIA Municipal de Planejamento, "Orçamento Participativo: Oito Anos de História". *Revista Planejar BH*, n. 10, dezembro de 2000.

SECRETARIA Nacional de Assuntos Institucionais, "Orçamento Participativo : experiências em administrações municipais e estaduais", *CD-ROM* elaborado pela SNAI-PT e Fundação Perseu Abramo.

Anexo

Cidades com Orçamento Participativo no Estado de São Paulo, gestão 1997-2000, partido político e coligação partidária dos prefeitos e vice-prefeitos eleitos em 1996

Município	Partido do Prefeito	Partido do Vice-Prefeito	Coligação	Duração do OP
Americana	PDT	PDT	PDT/PTB/PPS/ PSB/PcdoB	97/98
Bernardino de Campos	PSDB	PSDB	PT/PSB/PSDB	98
Caçapava	PT	PSDB	PT/PSDB	97/08/99/00
Catanduva	PT	PSDB	PT/PV/PSDB	97/98
Franca	PT	PT	PT/PV/PCdoB	97/98/99/00
Guarulhos	PDT	PV	PDT/PST/PSC PSDC/PV/PRP	99/00
Itapeçerica da Serra	PSDB	PT	PT/PMDB/PTN PMN/PSB/PSDB	99/00
Jaboticabal	PT	PDT	PDT/PT/PSB/ PV/PCdoB	97/98/99/00
Leme	PSDB	PSDB	-----	97/98/99/00
Lins	PT	PDT	PDT/PT	97/98/99/00
Matão	PT	PDT	PDT/PT	97/98/99
Mauá	PT	PT	-----	97/98/99/00
Mogi-Mirim	PSB	PT	PT/PSB	97/98/99/00
Ourinhos	PMDB	PMDB	PT/PMDB	97/98
Peruíbe	PSDB	PSDB	-----	97/98/99/00
Piedade	PSDB	PSDB	PPB/PRP/PSDB	00
Presidente Prudente	PSDB	PSDB	PT/PMDB/PSB/ PV/PRP/PSDB/ PCdoB	97/98/99/00
Ribeirão Pires	PT	PT	PT/PCdoB	97/98/99/00

Rio Claro	PV	PMDB	PT/PMDB/PPS/PV	98/99/00
Santa Bárbara d'Oeste	PRP	PFL	PT/PMDB/PSL/ PL/PFL/PRP	97/98/99/00
Santo André	PT	PT	PT/PMN	97/98/99/00
Ubatuba	PRP	PPB	PPB/PDT/PSL/ PTN/PPS/PRP	97/98/99
Vinhedo	PSDB	PT	PT/PSDB	97/98/99/00

Fontes: Pesquisa FNPP e TRE-SP.



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Diretoria: Nelson Saule Jr. (presidente), Jane Casella, Sílvio Caccia Bava, Veronika Paulics.

Equipe Técnica: Ana Claudia Chaves Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Christiane Costa, Eduardo de Lima Caldas, Elisa Rodrigues Alves Larroudé, Hamilton José Barreto de Faria, Janaína Valéria de Mattos, Jane Casella, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Kazuo Nakano, Maria do Carmo A. A. Carvalho, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Raquel Rolnik, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Sílvio Caccia Bava, Sônia Oliveira, Veronika Paulics, Vilma Barban.

Estagiários: Cláudio Cavalcanti Lorenzetti, Weber Sutti.

Conselho de Administração: Ana Amélia da Silva, Ana Luiza Salles Souto, Aziz Ab'Saber, Francisco de Oliveira, Hamilton José Barreto de Faria, Heloísa Helena Canto Nogueira, Jane Casella, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Maria Elisabeth Grimberg, Martha Esteves de Almeida Gil, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Paulo Augusto de Oliveira Itacarambi, Peter Spink, Raquel Rolnik, Sílvio Caccia Bava, Tereza Belda, Vera da Silva Telles, Veronika Paulics.

publicações pólis

- 01 Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
- 02 Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
- 03 Ambiente Urbano e Qualidade de Vida
- 04 Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência de Construção de Casas Populares
- 05 Lages: um jeito de governar
- 06 Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
- 07 Moradores de Rua
- 08 Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
- 09 Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
- 10 A Cidade faz a sua Constituição
- 11 Estudos de Gestão: Icapuí e Janduis
- 12 Experiências de Gestão Cultural Democrática
- 13 As Reivindicações Populares e a Constituição
- 14 A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
- 15 Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
- 16 O Futuro das Cidades (Esgotada)
- 17 Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
- 18 Santos: O Desafio de Ser Governo
- 19 Revitalização de Centros Urbanos
- 20 Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
- 21 Como Reconhecer um Bom Governo?
- 22 Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
- 23 São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
- 24 50 Dicas – Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
- 25 Desenvolvimento Local – Geração de Emprego e Renda
- 26 São Paulo: a Cidade e seu Governo – O olhar do Cidadão
- 27 Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e Possibilidades
- 28 Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
- 29 Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social

- 30 Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
- 31 Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores (Esgotada)
- 32 Regulação Urbanística e Exclusão Territorial
- 33 Desenvolver-se com Arte
- 34 Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
- 35 Jovens: Políticas Públicas – Mercado de Trabalho
- 36 Desenvolvimento Cultural e Planos de Governo
- 37 Conselhos Gestores de Políticas Públicas

cadernos pólis

- 01 Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano
- 02 Direitos Humanos e Políticas Públicas
- 03 Laboratório de Desenvolvimento Cultural
- 04 Estatuto da Cidade
- 05 Orçamento Participativo em Municípios Paulistas

para adquirir publicações pólis

Procure o Centro de Documentação e Informação do Instituto Pólis no telefone (0xx11) 3085.6877 ou pelo correio eletrônico: cdi@polis.org.br

PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - Pinheiros - CEP 05414-010 - São Paulo - SP
telefone: 0xx11 3085.6877 / 6089 / 6345 / 6963 - fax: 0xx11 3063.1098
endereço eletrônico: polis@polis.org.br - sítio na internet: www.polis.org.br

Esta publicação foi editada no Instituto Pólis com textos compostos em fonte Rotis Semi Sans em janeiro de 2002.