

**UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

RENATO DE GRAGNANI

O PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SANTO ANDRÉ

**São Caetano do Sul
2007**

RENATO DE GRAGNANI

O PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SANTO ANDRÉ

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade

Orientador: Professor Doutor Luis Paulo Bresciani

**São Caetano do Sul
2007**

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus incentivadores,
principalmente meus pais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Luis Paulo Bresciani pela imensa capacidade de compreensão e paciência, solícito em todos os momentos, inclusive nos que beiraram o desespero.

À Prefeitura de Santo André, especificamente ao Departamento de Planejamento Participativo, nas figuras de Nilza de Oliveira e Valéria Ortega, sem as quais este trabalho não existiria.

Aos amigos do Banco do Brasil S. A., que compreenderam a importância da minha dedicação e ausências, possibilitando minhas pesquisas.

Aos membros da banca de qualificação pelas contribuições apresentadas para a melhoria deste trabalho.

À minha esposa, que pacientemente me acompanhou neste período, dando-me confiança e incentivo para perseverar.

Por fim, a todos que de alguma forma contribuíram para o resultado deste trabalho.

**O povo, por ele próprio, sempre quer o bem, mas,
por ele próprio, nem sempre o conhece.**

Jean-Jacques Rousseau

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	I
AGRADECIMENTOS	II
LISTA DE FIGURAS	VI
LISTA DE TABELAS.....	VII
LISTA DE GRÁFICOS.....	VIII
RESUMO	IX
ABSTRACT	X
1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Origem do estudo.....	11
1.2 Problematização.....	11
1.3 Objetivos.....	13
1.4 Justificativa do estudo.....	13
1.5 Delimitação do estudo.....	14
1.6 Vinculação à linha de pesquisa.....	15
2 SÍNTESE DO REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1 Democracia.....	16
2.2 Gestão municipal.....	19
2.2.1 O planejamento municipal.....	19
2.2.2 O orçamento público.....	21
2.3 A participação popular nos governos locais.....	22
2.4 O estatuto da cidade.....	28
3 METODOLOGIA.....	30
3.1 Tipo de pesquisa.....	30
3.2 Sujeito ou amostra da pesquisa.....	30
3.3 Instrumentos da pesquisa.....	30

3.4	Procedimentos para análise dos resultados.....	31
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	32
4.1	Santo André e o OP.....	32
4.1.1	A caravana das prioridades.....	39
4.1.2	O teatro do oprimido.....	39
4.1.3	O ciclo do orçamento participativo de Santo André.....	41
4.2	Análise quantitativa.....	45
4.3	Análise qualitativa.....	57
5	CONCLUSÕES.....	65
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	69
	ANEXOS.....	74
	Mapa do IPVS de Santo André – Fundação SEADE.....	75
	Roteiro de Entrevistas.....	76

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa das regiões do OP.....	37
Figura 2 – O ciclo do OP de Santo André.....	41
Figura 3 – IPVS nas regiões do OP de Santo André.....	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Regiões do OP.....	35
Tabela 2 – Representantes regionais.....	39
Tabela 3 – Valores deliberados em plenárias.....	49
Tabela 4 – Consolidação dos investimentos OP – 1998 a 2005.....	50
Tabela 5 – Participação média nas plenárias entre os anos de 1998 e 2005.....	52
Tabela 6 – Índice de vulnerabilidade social por regiões do OP.....	55

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total de demandas do OP.....	46
Gráfico 2 – Distribuição dos temas aprovados.....	47
Gráfico 3 – Total de recursos aprovados no OP.....	48
Gráfico 4 – Participação nas plenárias.....	51

RESUMO

A participação da sociedade civil organizada na administração pública municipal brasileira a partir da década de 1970 vem se tornando prática para a gestão orçamentária municipal, tornando públicos os debates relativos ao planejamento e aplicação dos recursos disponíveis.

As discussões provocadas pelo embate entre o liberalismo capitalista e o socialismo distanciam-se do ponto crucial da real democracia: a participação livre e igualitária da população e sua efetiva interferência no processo decisório nas questões relativas ao cotidiano da sua sociedade.

Neste contexto, buscamos observar através deste trabalho as conseqüências da aplicação da experiência participativa na questão orçamentária realizada na cidade de Santo André, iniciada em sua primeira fase no ano de 1998, durante a gestão do prefeito Celso Augusto Daniel, do Partido dos Trabalhadores (PT). Nesse sentido, verificamos sua implementação, diretrizes, estrutura e comportamento durante este período, bem como a evolução da participação social sob aspectos quantitativos e qualitativos.

As realizações oriundas do processo possuem um significado que transcende a ótica de um benefício social advindo de uma obra ou serviço, na realidade corresponde a um anseio popular, definido pela própria população local, maior conhecedora de suas necessidades.

ABSTRACT

The participation of the civil organized society in the public Brazilian municipal administration from the decade of 1970 has become practical for the municipal budgetary management, becoming public the relative debates about planning and application of the available resources.

The discussions tempted by the opposition between capitalist liberalism and the socialism were distant from the crucial point of the real democracy: equal and the free participation of the population and its effective interference in power to decide process in the relative questions related to the daily one of its society.

In this context, we search to remark through this work, the consequences of the application of the participatory experience in the budgetary question carried through in the city of Saint Andres, beginning in its first phase in the year of 1998, during the management of Mayor Celso Augusto Daniel, from the Worker's Party (PT). In this way, we verify its implementation, lines of direction, structure and behavior during this period, as well as the evolution of the social participation under quantitative and qualitative aspects.

Where the deriving accomplishments of the process possess one meaning that the optics of a social benefit happened of a workmanship exceeds or service, in the reality it corresponds to a popular yearning, defined for the proper local population, bigger expert of its necessities.

1 Introdução

1.1 Origem do Estudo

A participação da sociedade civil organizada na administração pública municipal brasileira a partir da década de 1970 vem se tornando prática para a gestão orçamentária municipal, tornando públicos os debates relativos ao planejamento e aplicação dos recursos disponíveis (FERREIRA, 1991).

Com a implementação do "Estatuto da Cidade", que torna sua adoção obrigatória, a maioria das administrações municipais vê-se agora no dever de promover uma nova política pública de planejamento e gestão orçamentária compartilhada com a sociedade civil, visando definir a alocação destes recursos.

O debate conceitual acerca das formas de governos democraticamente constituídos e suas diferentes maneiras de atuação cercam-se de questões que margeiam o verdadeiro significado do estado democrático. As discussões provocadas pelo embate entre o liberalismo capitalista e o socialismo distanciam-se do ponto crucial da real democracia: a participação livre e igualitária da população e sua efetiva interferência no processo decisório nas questões relativas ao cotidiano da sua sociedade (BOBBIO, 2005).

A Região do Grande ABC se destaca por sua importância econômico-financeira, por sua elevada capacidade de consumo, grau de industrialização e desenvolvimento. Destaca-se também, no aspecto democrático, pela força dos movimentos populares, principalmente os sindicais, o que a credencia como objeto de estudo deste pesquisador na busca do conhecimento sobre evolução da participação popular na administração pública visando à condução dos desígnios de suas cidades, com ênfase no estudo da experiência do orçamento participativo na cidade de Santo André.

1.2 Problematização

As experiências de participação popular nas administrações públicas municipais brasileiras na década de 1970, ocorreram de forma isolada em apenas algumas cidades dos vários estados da União. No final da década de 1980 ganharam força e notoriedade, principalmente em municípios

administrados por partidos identificados como de centro-esquerda, oriundos do ativismo nos movimentos populares, culminando com a sua experiência mais reconhecida ocorrida na cidade de Porto Alegre, tendo seu ápice de funcionamento nos anos de 1990.

Na década de 1980, a região do Grande ABC, formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e Diadema, apenas a última adotou uma política de planejamento orçamentário participativo. Sendo seguida pelas cidades de Ribeirão Pires, Mauá e Santo André na década seguinte, porém com uma característica em comum, todas as administrações ligadas ao mesmo partido político, o Partido dos Trabalhadores, tendo os governantes dos demais municípios representantes de outras legendas, não adotado a mesma política.

Visando regulamentar os artigos, 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foi aprovada em 2001, a Lei nº 10.257. Denominada “Estatuto da Cidade”, esta trata das questões relativas à execução das Políticas Urbanas. Esta torna obrigatória a prática da gestão orçamentária participativa e a promoção de audiências públicas com a participação da população na elaboração do Plano Diretor nos municípios com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, delimitação que abrange todos os municípios do Grande ABC. Sob esta ótica verificamos que alguns municípios da Região deverão promover ajustes significativos nos processos de elaboração de seus Planos Diretores e definição de alocação orçamentária visando adequar-se à exigência legal enquanto outros em tese já estariam adaptados a lei, por adotar uma prática de gestão compartilhada com a população.

Neste contexto buscamos observar as conseqüências da aplicação da experiência participativa na questão orçamentária realizada na cidade de Santo André, iniciada em sua primeira fase no ano de 1998, durante a gestão do prefeito Celso Augusto Daniel, do Partido dos Trabalhadores (PT). Verificando sua implementação, diretrizes, estruturação e comportamento durante este período, verificando também a evolução da participação da sociedade sob aspectos quantitativos e qualitativos, apresentando o seguinte problema de pesquisa: **Como se deu a prática do Orçamento Participativo em Santo André e quais as conseqüências da participação popular na definição da destinação dos recursos orçamentários naquele município?**

1.3 Objetivos

O objetivo principal deste estudo é verificar se houve ou não mudança na participação e forma de atuação da sociedade civil organizada no processo criado pela administração municipal, para definição das prioridades dos investimentos públicos quando da elaboração dos planos diretores municipais, e na confecção das peças orçamentárias. Buscamos também compreender seus mecanismos de funcionamento, criação e forma de atuação de fóruns específicos de discussão, sua regulamentação e a conseqüente inserção da sociedade organizada no debate sobre definições de prioridades de investimento e do efetivo planejamento municipal e principalmente seu impacto na gestão municipal.

Buscamos observar também em quais áreas se concentram o maior número de demandas da sociedade, buscando evidenciar se estas são de caráter de infra-estrutura ou serviços, o que possibilita uma melhor compreensão do processo.

O estudo deste fenômeno nos possibilitará verificar o atual estágio deste processo, seu comportamento, como também mensurar a quantidade e a qualidade desta participação, sua aplicação, bem como analisar o comportamento dos atores sociais envolvidos, quando inseridos neste contexto, demonstrando ou não disposição em participar.

1.4 Justificativa do Estudo

No Brasil, adotada de forma indireta ou representativa a democracia restringe-se a escolha popular dos representantes do legislativo e executivo nos âmbitos municipal, estadual e federal. As decisões são tomadas pelos representantes eleitos pelo povo, mas sem sua participação direta.

A implementação de uma lei, que no âmbito municipal propicie o acesso do cidadão a um fórum que lhe permita participar de forma livre e igualitária nos debates relativos às definições de prioridades e o conseqüente destino de suas cidades, resgata o princípio democrático em sua essência, assim resumido por Abraham Lincoln: “Um governo do povo, para o povo e pelo povo”.¹

¹ Discurso em homenagem aos heróis da guerra civil mortos na Batalha de Gettysburg - 1863

O presente estudo será de grande importância para compreensão de um modelo de gestão pública que confere legalidade à prática participativa, sua estruturação e verificação da adesão ou não da sociedade nas discussões relativas ao planejamento do futuro destas cidades.

Buscaremos verificar também qual o comportamento adotado pelos atores envolvidos, pela sociedade civil e pela administração pública, no que diz respeito ao grau de interesse nesta nova relação de participação em um processo decisório descentralizado.

1.5 Delimitação do Estudo

Dentre os sete municípios que formam a Região do Grande ABC, Santo André e São Bernardo do Campo, indiscutivelmente, destacam-se na sua importância territorial, econômica e populacional. As duas maiores cidades, segundo informações do IBGE, respondem por praticamente 2/3 do PIB da região, possuindo juntas 57% da população, ocupando 79% da área total do Grande ABC.

Além da relevância econômica, territorial e demográfica, os municípios de São Bernardo do Campo e Santo André, possuem ainda características demográficas e econômicas extremamente similares e servem como parâmetro do perfil médio do cidadão da região do ABC. Somam-se a esses fatores informações colhidas junto a levantamentos efetuados em 2000 pela Fundação SEADE sobre o perfil dos municípios paulistas, onde podemos observar que os índices de desenvolvimento humano, condições de vida e educação nestes municípios estão muito próximos da média observada para toda a Região do Grande ABC. Evidentemente o peso da concentração populacional nestes municípios interfere diretamente na aferição da média, contudo não observamos experiências de orçamento participativo na cidade de São Bernardo do Campo, apenas em Santo André, objeto deste estudo, porém tal fator não diminui a importância do mesmo, posto que a proposta de estudo visa entender o comportamento dos agentes envolvidos no processo do orçamento participativo, sua real aplicabilidade e as conseqüências deste sobre a gestão municipal.

O período observado será compreendido entre os anos de 1989, primeira gestão onde ocorre o planejamento de um orçamento participativo até 2006, data das últimas discussões entre município e sociedade visando o exercício de 2007.

1.6 Vinculação à Linha de Pesquisa

Este trabalho está vinculado à linha de pesquisa Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade do Programa de Mestrado em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul – IMES. Onde estudaremos os desdobramentos da aplicação do orçamento participativo, suas influências nas possíveis alterações do modelo de participação popular e sua repercussão na gestão municipal ocorrida na cidade de Santo André.

2 Referencial Teórico

A síntese descrita a seguir, busca identificar as definições de autores que discorreram sobre Democracia, com ênfase no tripé: igualdade, liberdade e participação e servem como pano de fundo para articulação da sociedade e de ideal para criação de movimentos populares, protagonistas na evolução das relações entre governo e sociedade. Uma discussão que inquire o papel do indivíduo enquanto agente participativo dos processos que envolvem os destinos e desígnios de suas cidades.

A gestão pública deve fornecer soluções às demandas e problemas enfrentados pela população. Os municípios, com personalidade jurídica independente, possuem receitas e despesas próprias, necessidades de investimentos, planejamento, gestão de pessoal, etc. Em suma, assim como as empresas privadas, necessitam estabelecer missão e objetivos que nortearão as decisões dos gestores públicos, sempre observando os problemas enfrentados e pautados pela obrigação de oferecer respostas para tais demandas sociais.

Aspectos técnicos da elaboração do planejamento e orçamento públicos tornam-se essenciais para a compreensão do tema, assim como alguns pontos hoje explicitados no Estatuto das Cidades. Somam-se a este referencial, as discussões sobre as experiências recentes mais significativas do envolvimento e participação da sociedade na elaboração de orçamentos de alguns municípios brasileiros, definições e questionamentos elaborados por diversos autores brasileiros e estrangeiros no campo da política e da democracia sobre retrato das dificuldades e problemas cotidianos enfrentados pelas cidades brasileiras.

2.1 Democracia

Segundo Bobbio (2004), a inerência de um regime de transformação cuja dinâmica é estar em permanente evolução é uma das principais características do estado democrático.

Representantes eleitos, delegados, pois os cidadãos delegam a estes a responsabilidade pela definição dos seus desígnios caracterizando a democracia representativa em prática no país.. Ainda segundo Bobbio (2004), os grupos, organizações, sindicatos, partidos políticos são os protagonistas da sociedade democrática atual e não os indivíduos, o que remete imediatamente

ao pensamento de Rousseau de que a soberania não pode ser representada, e que, portanto uma verdadeira democracia jamais poderia existir. Rousseau (2006) considera que a democracia deve ser entendida como um valor moral, acima da política e do pacto social que regulamenta o comportamento individual. Considera ainda o bem-estar comum acima do bem-estar individual, restabelecendo o estado natural e gozando de total igualdade.

O Estado Liberal, produto do capitalismo, consolida o princípio democrático como garantidor do direito a propriedade, garantindo que todos os homens são iguais perante a lei, estabelecendo o direito de igualdade de oportunidades. A democracia, segundo Bobbio (2004), pode ser considerada como um prolongamento do Estado Liberal pela sua forma política, a soberania popular através da democracia representativa. Esta que, segundo o autor, é limitada e insuficiente para a concreta interferência do cidadão no processo de decisão social e econômica, devendo, portanto ser ampliada e aperfeiçoada, requerendo uma incorporação organizada e em condições sociais aceitáveis de todos os atores, credenciando assim a população a participar de tais processos.

Além da questão acerca da capacidade do cidadão em interferir no processo democrático de forma efetiva, devem ser levadas em consideração as argumentações defendidas por diversos autores sobre o interesse da sociedade e suas reais possibilidades de participação neste processo.

Seguindo a corrente do pensamento filosófico do elitismo de Nietzsche (1999), Pareto (apud Miguel, 2002) considera natural a existência de elites em todos os segmentos da sociedade. Fazem parte desta elite todos os que se destacam em sua área de atividade, formando naturalmente uma divisão entre os bem e mal-sucedidos economicamente, da qual a desigualdade social seria um simples reflexo. Segundo o pensamento do autor, também na política esta elite está presente e é formada por uma minoria dominante, ficando a maioria da sociedade sempre à margem do processo decisório e agindo segundo a conveniência e interesse desta minoria governante, propondo assim que qualquer tentativa de democracia igualitária seria ilusória.

Também se contrapondo aos ideais de Rousseau (2006) e Marx (2005) sobre a equidade social, Schumpeter (1984), compartilha com a teoria elitista de Pareto, argumentando que a desigualdade evidente e inevitável entre os indivíduos é fator determinante na sociedade. A

desigualdade, segundo o autor, tem como resultado a falta de senso comum, conseqüência das diferentes necessidades individuais, o que retrataria uma sociedade incapaz de tratar da coisa pública, ou seja, a sociedade quando demandada para decidir o bem coletivo torna-se irracional por não possuir uma identidade coletiva. A participação do indivíduo limita-se ao ato de votar, eleger seu mandatário conferindo a este a legitimação de seu poder. Resumindo-se a este fato, um regime eleitoral, o significado de democracia.

No Brasil vários autores discutem as formas de democracia e sua aplicabilidade em diversas situações, Avritzer (2003) considera que a prática democrática caminha no campo da inclusão dos atores sociais formando um desenho que combine a democracia representativa com a participativa. Avritzer (2003) argumenta que a característica associativa pré-existente nas cidades que adotaram o Orçamento Participativo pode ser considerada como fator preponderante para a existência desta combinação de democracia representativa participativa.

Como conclusão de pesquisa sobre as práticas de orçamento participativo nos municípios brasileiros, Wampler (2003) considera que tal prática propicia uma mistura de democracia representativa com democracia direta, onde os cidadãos participam diretamente das tomadas de decisão ao tempo que também delegam autoridade a seus representantes.

Por fim, Pontual (2000 p. 22) descreve com notoriedade a necessidade da evolução do conceito de democracia:

Trata-se de perseguir um conceito de democracia no qual a conquista do governo, por meio do voto popular, não esgote as possibilidades de participação da sociedade. Trata-se, ao contrário, de iniciar um processo que crie dois focos de poder democrático: um com origem no voto; outro, originário de instituições diretas de participação. Enfim, propõe-se a combinação da democracia representativa com democracia direta na constituição de uma democracia participativa.

2.2 Gestão Municipal

A Constituição de 1988 atendeu em grande parte a demanda do movimento municipalista, dando às cidades autonomia idêntica à da União e Estados, delegando capacidade jurídica para o estabelecimento de sua Lei Orgânica, sem interferência dos Estados, legislando sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual.

De maneira geral podemos resumir as competências designadas aos municípios pela nova constituição delegando autonomia nas cinco esferas descritas, conforme conceitua o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM):

Política – eleição direta do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores;

Administrativa – organização dos serviços públicos de interesse local;

Financeira – instituição e arrecadação de seus tributos, bem como a aplicação de suas receitas;

Legislativa – competência para legislar sobre assuntos de interesse local;

Organizativa – elaboração de sua lei orgânica.

Compete à gestão municipal a promoção de políticas públicas que busquem o desenvolvimento das áreas econômica, social, urbana e ambiental dos municípios, o que requer a tomada de decisões consistentes com as necessidades da sociedade através da adoção de um planejamento adequado que forneça condições para a formulação, execução, avaliação de planos, ações e programas de governo, de forma contínua e integrada, visando o atingimento dos objetivos destas políticas propostas.

2.2.1 O Planejamento Municipal

“Se você fracassa em planejar, está planejando fracassar” (Kotler e Armstrong, 2003).

Segundo Kotler e Armstrong (2003), depois de definida a missão de uma organização, estabelece-se os objetivos e metas de onde serão derivados os planos de ação ou planejamento das ações a serem desenvolvidas e praticadas pela mesma. O que o autor denomina de “planejamento estratégico” e se apóia no posicionamento da organização dentro do sistema em que está inserido, na análise de seus pontos fortes e fracos frente às oportunidades do ambiente

em questão. Esta abordagem, dentro da visão de marketing, contextualiza o processo de planejamento defendido por outros autores da área de administração: Não é possível discutir planejamento sem levar em consideração o nível estratégico, porém o processo de planejamento busca essencialmente enfrentar fatos que certamente ocorrerão, tais como: regularidade ou sazonalidade de fatos, conseqüências inevitáveis e bem definidas anteriormente, evoluções previsíveis; criar um futuro desejável; e coordenar fatos entre si, ter a noção exata da interdependência das partes do todo (Maximiano, 1995), ou seja, garantir o cumprimento dos objetivos definidos na missão da organização.

Dentro do universo da administração pública tais conceitos devem ser somados a conceitos de justiça e também serem justificados perante a sociedade, consolidando assim os preceitos descritos nas definições de um sistema democrático.

O Planejamento Municipal deve agregar os conceitos mercadológicos e administrativos citados, definidos pelo executivo e legislativo, mas em conjunto com a sociedade, parte integrante do processo, buscando melhorias dos serviços públicos prestados, o bem-estar da sociedade e a garantia dos direitos dos cidadãos e principalmente, dando respostas aos problemas vivenciados pelos municípios.

Segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), os municípios devem praticar o planejamento como atividade permanente, incorporando as associações representativas no planejamento municipal, compondo com a sociedade um fórum de discussões acerca da execução física e orçamentária. Tal atividade deve também verificar a necessidade de eventuais ajustes no planejamento para definição de atividades que busquem a melhoria contínua dos processos organizacionais através da confecção de planos de ações que derivem da observação dos pontos fortes, fracos e externos; oportunidades e ameaças que cercam a realidade destas cidades.

Segundo Borja (1997), o planejamento municipal requer também a inovação da prática democrática através da participação do cidadão, da cooperação social e por último, a busca de um caminho de integração das políticas urbanas. Esta inovação deve ser promovida pelo poder público em conjunto com a sociedade civil, gerando a mobilização de diversos atores locais visando o estabelecimento unificado de diagnósticos da situação, além de propostas integradas

de planejamento que visem garantir o bem-estar da sociedade e sua inserção no espaço econômico global, como também soluções aos demais problemas enfrentados pelas cidades.

2.2.2 O Orçamento Público

O Orçamento público é utilizado para gerenciar e controlar a aplicação dos recursos públicos e monitorar os gastos realizados pelo governo. É um instrumento governamental que fornece condições para a formulação, execução, avaliação de planos, programas e ações do governo, de forma contínua e integrada, envolvendo o universo das receitas e despesas municipais. Podemos considerá-lo como um processo dinâmico que envolve as etapas de elaboração de proposta orçamentária, sua discussão e aprovação, execução e por último controle e avaliação. É regido pelo conjunto de leis orçamentárias, compostas pelos:

- Plano Plurianual (PPA): instrumento utilizado pelo chefe do executivo municipal para estabelecer diretrizes, objetivos e metas quanto à realização de despesas de capital e outras dela decorrentes, possui um horizonte de quatro anos, o segundo, terceiro e quarto anos do mandato do governante eleito e o primeiro ano do governo seguinte, garantindo assim a continuidade de ações. Contém o programa de trabalho do governo e o detalhamento dos investimentos que serão realizados. Serve de referencial para a elaboração da LDO e LOA, descritas a seguir;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): sua função, entre outras, é dar mais transparência ao processo de elaboração do orçamento e, em especial, tornar efetiva a participação do Parlamento na condução das finanças públicas, dando autoridade ao mesmo para interferir no processo decisório que resulta na elaboração do Orçamento Anual. Deve dispor sobre as metas e prioridades da administração, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro seguinte, orientações para elaboração da lei orçamentária, possíveis alterações na legislação tributária e gestão de pessoas, além do equilíbrio entre receitas e despesas;
- Lei Orçamentária Anual (LOA): é o documento que apresenta como os recursos financeiros serão obtidos e sua alocação, visando atender aos objetivos e metas traçadas no PPA e LDO, ou seja, é o elo de ligação entre o planejamento e a execução fiscal e financeira das ações governamentais.

Todo processo orçamentário deve ser pautado na Lei de Responsabilidade Fiscal com o objetivo de que o município não extrapole os gastos acima das previsões orçamentárias e apresente mecanismos para garantia do equilíbrio do orçamento e dispor também de metas e riscos fiscais.

Segundo Giacomoni (2005), podemos dividir basicamente em duas as fases conceituais acerca da evolução do orçamento público. A primeira chamada de Orçamento Tradicional, cuja principal função é o controle político através da simples confrontação de receitas e despesas, desprezando aspectos econômicos e financeiros e principalmente o planejamento futuro de gastos e investimentos. E outra chamada de Orçamento Moderno onde se prioriza a importância do aspecto econômico integrando-o ao planejamento de futuros investimentos.

O chamado Orçamento Moderno, segundo a classificação conceitual ora apresentada, servirá como parâmetro e referencial para o estudo devido sua característica de planejamento, levando-se em consideração a abertura promovida pelo poder público para a inserção das discussões juntamente à sociedade civil exigidas pelo Estatuto da Cidade.

2.3 A Participação Popular nos Governos Locais

O indivíduo, enquanto parte do tecido social em que está inserido, se sujeita invariavelmente, aos rumos definidos pela sociedade representada que muitas vezes não compactua de suas aspirações e necessidades, apesar de constituídos de poder e dever para com este indivíduo.

Os diferentes resultados observados e a inversão de prioridades, quase sempre verificados entre o efetivo desejo popular e os definidos pelos que os representam, demonstram o abismo que separa a dualidade da teoria e prática da democracia representativa e a efetiva realização do anseio popular. Este anacronismo histórico acompanha a evolução do indivíduo na sociedade em que habita e é comumente fato gerador de manifestações populares contrárias a essa dualidade, buscando o efetivo exercício de sua cidadania. A Comuna de Paris em 1871, os Sovietes da Rússia de 1905, a Viena Vermelha de 1919 são alguns exemplos contundentes das manifestações sociais que, temporariamente assumiram o controle da gestão pública na condição de governar pelo povo. Assim como a experiência iugoslava de auto-gestão da década de 1950, o que poderia ser chamado de democracia auto-governada, uma terceira via entre o capitalismo e o

comunismo.

Este ideário não nos remete a discussão da aniquilação da democracia obtida através do sufrágio universal, ou ainda, para a visão anarquista do "municipalismo libertário" de Murray Bookchin, mas sim para a necessidade de uma fusão entre Estado e Sociedade Civil, através de uma articulação social, dentro de seu espaço cívico, com liberdade de expressão para elaboração e execução de políticas públicas, visando transformar o indivíduo, de objeto passivo, em sujeito ativo do processo decisório (BOOKCHIN, 1999).

As décadas de exclusão social no processo democrático brasileiro, fomentada pelo regime militar, trouxe no seu escopo a alienação da sociedade sobre o direito de participar e opinar acerca de um processo cotidiano e de seu interesse, a administração do bem público.

Instaurado em 1964, o regime militar começa a sentir a pressão social no final da década de 1970, quando os grupos sociais emergem com representatividade e acabam determinando a fragilização da ditadura, o restabelecimento da democracia e a posterior promulgação da Constituição de 1988, chamada de "Constituição Cidadã".

Ainda no final da década de 1970 surgem experiências inovadoras acerca da participação popular na administração pública das cidades de Lajes (SC), Piracicaba (SP) e Boa Esperança (ES). Precursoras do chamado orçamento participativo, essas experiências caracterizaram-se pelo diálogo entre poder público e a população visando atender demandas das regiões periféricas, carentes de infra-estrutura. Apesar do caráter consultivo (Ferreira, 1991), a participação popular nas questões elencadas, promoveu a mobilização da sociedade e a conseqüente criação de associações comunitárias (Souza, 2001), embriões dos futuramente denominados "Conselhos Populares Municipais", presentes em praticamente todas as experiências de participação popular na gestão das receitas municipais.

Decorre desta experiência o mutirão de construção de casas populares em Lages, advindo das discussões sobre prioridades emergenciais da população carente, a primeira medida prática resultante do diálogo entre os atores sociais e o poder público municipal.

Porém, mais do que mudanças nas políticas públicas e aplicação de recursos, tais práticas levaram à construção de uma nova maneira de governar, buscando romper o caráter fisiologista

até então praticado (TEIXEIRA, 2000). Abre-se assim, espaço para o aperfeiçoamento da inclusão social no debate orçamentário municipal que toma corpo na década de 1980 com a eleição de governantes de partidos que se encontravam na oposição ao regime militar, sendo alguns oriundos do ativismo nos movimentos populares em várias cidades brasileiras, o que amplia a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas.

Os municípios de Diadema (SP) e Vitória (ES) apresentam na década de 1980 novas iniciativas do poder local em discutir com a sociedade a questão orçamentária, priorizando também, a exemplo das incitativas anteriores, problemas e demandas emergenciais da população. Este período embrionário da participação social nas questões orçamentárias, compreendido nas décadas de 1970 e 80 tem por característica a mudança de posicionamento dos atores sociais que, começam a se articular, criando movimentos sociais e sindicais, ganhando expressão e representatividade junto à população.

Aliadas à abertura e democratização que caracterizou o período da década de 1980, as manifestações públicas e sociais ganham maior liberdade de expressão, esta nova representação clama ser ouvida e exige participação na administração na "coisa pública" (Gohn, 1998). Neste período vários municípios adotam a participação popular em suas administrações, principalmente as administrações empossadas nas eleições de 1988. As experiências se multiplicam, principalmente entre os governos identificados no espectro político como de centro-esquerda, onde podemos destacar Uberlândia, Ipatinga e Betim (MG), Vila Velha (ES), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Fortaleza (CE), Santos, Santo André e São Paulo (SP), entre outros.

Segundo Farias (1996), a Constituição de 1988 forneceu capacidade financeira e legal para os municípios gerirem questões locais, permitindo a aprovação de legislações específicas que promoveram uma articulação entre a sociedade e governo norteando políticas públicas nas áreas de educação, saúde, assistência social e transportes, em especial.

O novo perfil do administrador municipal, eleito em 1988, engajado no aprofundamento da democracia alicerçada nas relações entre o poder público e a sociedade, estimula a ampliação e aproximação das redes associativas comunitárias, como também o seu diálogo, através da construção de novos espaços de participação popular (Gohn, 1998), o que deve ser considerado, também, como fator preponderante para a construção de uma nova governança municipal que se

consolida durante essa década.

Fruto da pesquisa realizada pela FASE - Federação dos Órgãos de Assistência Social, doze municípios afirmaram implantar políticas de participação popular orçamentária entre 1989 e 1992, e trinta e seis, entre 1993 e 1996.

Publicado em 2003 a pesquisa "Experiências de OP no Brasil", realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), constatou que 103 municípios brasileiros praticaram o "orçamento participativo" durante o período de 1997 e 2000, o que revela o crescimento da adoção da prática participativa durante essa década e informações importantes sobre sua aplicação: predominância em municípios com até 500 mil habitantes, das regiões Sul e Sudeste e pluralidade partidária dos administradores públicos, sendo a metade dos municípios governada então pelo Partido dos Trabalhadores.

A exemplo de outras administrações petistas, eleitas em 1988, a cidade de Porto Alegre, inicia o caso de maior sucesso na implementação do orçamento participativo. Iniciado nos primeiros meses de governo, o programa a princípio não obteve sucesso, devido ao comprometimento de quase todo o orçamento municipal com a folha de pagamento e custeio municipais (98%), impossibilitando qualquer tipo de investimento ou atendimento às demandas da população (Santos, 2004). Fato este que nos remete a considerarmos o ano de 1990 com o de real implementação do programa na cidade, ou seja, após a recuperação da capacidade de investimento e equalização dos gastos públicos municipais, através de um substancial aumento das receitas advindas de um programa de reestruturação da cobrança do imposto predial territorial urbano (IPTU) de forma progressiva (TEIXEIRA e JACOBI, 1996).

A experiência de Porto Alegre tem o seu sucesso e reconhecimento internacional devido ao pioneirismo, longevidade e capacidade de mobilização social (AVRITZER, 2003).

O devido reconhecimento ao programa implementado na cidade de Porto Alegre tem relação direta com o crescimento desta prática nos municípios brasileiros observado neste período por tratar-se de um modelo de boa governança, responsabilidade na aplicação de recursos, democratização de investimentos, de combate à corrupção e ao clientelismo e por fim, passível de controle social.

Podemos afirmar que a década de 1990 pode ser considerada como o período de maturação do processo de conscientização da necessidade do diálogo mais amplo entre sociedade civil, através de seus atores e os poderes públicos constituídos nas esferas municipais, estaduais e federal, de forma organizada e sistematizada, culminando com a promulgação de lei específica sobre o assunto, em 2001. O Estatuto das Cidades torna a prática obrigatória para uma grande parte dos municípios brasileiros.

Mesmo respaldado pelo princípio da legalidade e obrigatoriedade, as práticas da discussão popular do orçamento público foram adotadas em menos de 4% dos municípios brasileiros. Segundo levantamento efetuado pelo Projeto Democracia Participativa da UFMG, durante os anos de 2001 e 2004, apenas em 194 municípios foram constatadas a prática do orçamento participativo. Segundo dados deste levantamento, é mantida a predominância da prática em administrações petistas, a exemplo da pesquisa anterior promovida pela FNPP e a concentração nas regiões Sul e Sudeste. Por outro lado, neste período constatamos experiências também na região centro-oeste, até então inéditas, abrangendo assim, todas as regiões brasileiras.

Com base nos levantamentos efetuados pelo Instituto Pólis, entre 2002 e 2004, sobre práticas de OP no estado de São Paulo, também podemos observar o crescimento de municípios envolvidos com a questão no período de 1997 e 2000 em relação a 2001 e 2004, de 34 para 40, porém este número não ultrapassa 7% dos municípios paulistas. Resultados semelhantes são encontrados quando analisamos o percentual de municípios das regiões Sul e Sudeste, regiões estas, em que historicamente observamos maior quantidade de municípios adeptos desta prática.

Diversos autores, a exemplo de Wampler (2003), Navarro (2003) e Avritzer (2003), consideram que a fragilidade dos sistemas associativos comunitários municipais e a falta de vontade política dos governantes em debater questões orçamentárias constituem-se no principal motivo para o baixo índice de adesão dos municípios à implementação da participação popular. Segundo Avritzer (2003), vários autores identificaram a forte presença de associativismo comunitário pré-existent em Porto Alegre como um diferencial para o sucesso da implementação de políticas públicas participativas naquele município. Esta presença também justifica algumas variações observadas nos resultados da implementação de programas de orçamento participativo em algumas cidades (WAMPLER, 2003).

A articulação da sociedade, fator de extrema importância para implementação de um programa de participação popular, não se constrói por decreto. Ele é fruto da maturidade no exercício da cidadania, uma consciência coletiva, passível de incentivo por parte do poder público, mas carente de atitudes governamentais, ou seja, incipiente enquanto política administrativa. A construção de uma nova cultura política se faz necessária para capacitação dos atores sociais visando à consolidação de uma sociedade participante e articulada, para uma intervenção qualificada nos processos decisórios (PONTUAL, 1998).

O exercício da cidadania passa por um momento em que se tornou necessária a de criação de novas estruturas de representação dos movimentos sociais. Com o surgimento das organizações não governamentais (ONG), o “Terceiro Setor” que se alia ao movimento cooperativista começa também a exercer certa influência na democratização das instituições públicas, fomentando a participação de grupos representados por estas instituições, reivindicando espaço opinativo no cenário onde estão inseridos.

A temática do associativismo aliada a formação política da sociedade será um caminho a ser trilhado pelas pessoas engajadas da ampliação dos limites democráticos exercidos pelos cidadãos em seus municípios. Um processo que segundo Gohn (1998), deve ser construído em etapas, demandando tempo para uma conscientização pluralizada, onde se objetive a superação do individualismo na busca do atingimento de metas construídas para a coletividade.

Publicado no segundo semestre do ano de 2006 pelo IBGE, o Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2005 demonstra uma nova realidade sobre a adesão dos municípios à prática da gestão orçamentária participativa, evidenciando um crescimento significativo. Segundo dados deste levantamento, no ano de 2005, 4010 municípios implementaram uma gestão orçamentária participativa, porém, deve-se ressaltar que apenas 731 possuíam Conselhos Municipais de Política Urbana e 1373 utilizaram instrumento de políticas urbanas previstas no Estatuto das Cidades com existência ou revisão de um Plano Diretor que possibilitasse uma participação social. Tal constatação evidencia uma possível fragilidade na implementação do Orçamento Participativo na maioria destes municípios, tendo em vista a discrepância entre a quantidade de municípios adeptos ao Orçamento Participativo que não elaboraram um Plano Diretor ou não possuíam Conselhos Municipais.

2.4 Estatuto da Cidade

Expedida em 2001, a Lei nº 10.257 veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal visando ordenar o desenvolvimento das funções sociais das cidades, garantir o bem-estar de seus habitantes e promover melhoras na qualidade de vida da população.

Como Lei, o Estatuto da Cidade institui uma das diretrizes gerais da política urbana e gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade através de audiências públicas na formulação execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A Lei obriga à elaboração de um plano diretor nos municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, locais onde o poder público pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal ou inseridos nas áreas de influência de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental no âmbito regional ou nacional. Este Plano Diretor irá compor e nortear o processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e prioridades nele contido.

Segundo a Lei, espera-se que os municípios, através do conhecimento de suas realidades: problemas, conflitos e potencialidades; construam diretrizes que reduzam as desigualdades sociais, prevenindo a degradação do meio ambiente, promovam qualidade de vida, assegurando assim o seu desenvolvimento sustentado. Ele estabeleceu como prazo limite o mês de outubro de 2006 para todos os municípios eletivos como prioritários à sua aplicação se adaptassem a nova sistemática de gestão.

O Estatuto ainda estabelece que os poderes legislativo e executivo garantam, no processo de elaboração do plano diretor, a participação de vários segmentos da sociedade, sua publicidade e acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidas, estando o prefeito incorrendo a prática de improbidade administrativa caso estas garantias não sejam cumpridas.

Cabe ao executivo municipal a condução do processo, porém a participação do legislativo na elaboração do mesmo desde seu início é de extrema importância para evitar mudanças das proposições elaboradas durante o processo participativo com a comunidade.

A lei institui que o Plano Diretor deverá ser revisado pelo menos a cada dez anos. A revisão e os ajustes eventualmente necessários deverão ser discutidos e acordados de forma integrada com os demais fóruns de discussão atuantes no município, através de conferências municipais, sempre de forma articulada com as demais ações implementadas pelos diferentes níveis de governo.

A criação do Estatuto da Cidade pode ser considerada como um grande avanço na conquista da participação popular nas administrações públicas municipais. Ele promove a exigência legal da gestão participativa e viabiliza a oportunidade de criação de espaços públicos voltados às discussões relativas ao planejamento das cidades. Cria-se uma forma de acesso livre para o cidadão opinar e expressar suas necessidades junto ao poder local.

3 Metodologia

3.1 Tipo de Pesquisa

Foi realizada uma pesquisa descritiva exigindo como delineamento o estudo de caso, através de levantamento documental e entrevistas compostas de roteiros semi-estruturados com as pessoas que tiveram relação direta com o problema pesquisado. O que também serve para proporcionar uma nova visão do fenômeno, aproximando-se assim de uma pesquisa exploratória visando tornar o problema mais explícito, e aprimorando as idéias relativas ao tema (GIL, 2002).

3.2 Sujeito ou Amostra da Pesquisa

Consulta a atas e documentos de registros de reuniões públicas de formatação dos planos diretores, leis e decretos municipais foram fontes de pesquisa a fim de qualificar a estruturação e operacionalização do processo de definição dos orçamentos municipais e seu grau de abertura para a participação popular. Entrevistas semi-estruturadas foram realizadas junto a gestores públicos e foram ouvidos três dos dezenove conselheiros da sociedade civil eleitos no processo de OP na cidade de Santo André.

Como se trata de um estudo de caso os entrevistados, necessariamente, atuaram nos vários momentos pesquisados, possibilitando assim uma visão mais abrangente da evolução do processo.

3.3 Instrumentos da Pesquisa

Entrevistas semi-estruturadas pessoais com os sujeitos da pesquisa e a tomada de apontamentos dos documentos pesquisados são necessárias, pois segundo Gil (2002, p. 80) a retenção de memória não é suficiente para absorção de toda informação relevante contida na documentação escolhida.

A documentação em questão foi objeto de comparações entre os períodos delimitados na pesquisa, retratando a eventual diferença observada na participação da sociedade nos processos de elaboração dos orçamentos municipais nos períodos compreendidos entre 1998 e 2006.

A complementação das entrevistas foi de grande valia para avaliação do grau de mudança na participação principalmente por tratar-se de mesmo período de governo, ou seja, mesma administração, portanto agregando a visão dos dois respectivos momentos e suas principais diferenciações no aspecto participativo.

3.4 Procedimentos para Análise dos Resultados

Foi utilizada como fonte secundária a análise documental extraída da Secretaria Municipal de Orçamento e Planejamento Participativo, mais especificamente o Departamento de Planejamento Participativo do município de Santo André, encarregado de promover as políticas de participação popular para definição dos Planos Diretores, além da condução do processo de OP na cidade em conjunto com as entrevistas realizadas junto aos sujeitos da pesquisa.

A análise documental propiciou uma visão abrangente do processo, desde sua elaboração, funcionamento e composição. Buscou-se verificar não só apenas os aspectos técnicos e regimentais do processo, mas também a evidenciar a evolução quantitativa da população atuante bem como o volume de recursos destinados pela administração para atender as demandas eleitas.

O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social foi adotado como parâmetro na medição dos investimentos realizados nas regiões do município. Tal analogia permitiu verificar a relação entre o volume de investimentos por região e sua respectiva classificação por índice de vulnerabilidade (SEADE).

Paralelamente a análise destes documentos, as entrevistas foram divididas em dois grupos de pessoas. O primeiro grupo formado por gestores públicos, atuantes no processo desde sua implementação no formato deliberativo em 1997 e o segundo grupo formado por conselheiros de regiões com localização e infra-estrutura distintas.

Cabe ressaltar que apesar de instituído em 1989, neste primeiro momento o OP teve um caráter consultivo. A partir de 1997, após voltar ao governo, o então prefeito Celso Daniel implementa o OP de forma que a população além de consultada, também delibera acerca da aplicação dos

recursos orçamentários direcionados ao programa, razão pela qual é concentrada a análise do período posterior a 1997.

4 Análise dos Resultados

4.1 Santo André e o OP

Santo André, um dos trinta e oito municípios que compõe a região metropolitana de São Paulo, é uma das sete cidades que constituem a região do grande ABC, área de maior concentração industrial da região depois da cidade de São Paulo.

Ocupando uma área de aproximadamente 175 Km², sendo 62% de seu território em área de preservação ambiental e os 38 % restantes em área urbana (PMSA, 2006), Santo André tem como característica a crescente participação do setor terciário em sua economia, tradicionalmente industrial. Tal transformação econômica gerou um dilema para o planejamento estratégico municipal. De um lado, devido à abertura de mercado e as inovações tecnológicas ocorridas na indústria, principalmente metal/mecânico na década de 1990, o poder público não mais pôde sustentar o status de cidade industrial, e por outro lado o crescimento do setor terciário não foi suficiente para suprir as perdas promovidas pela desconcentração industrial (ACIOLY ET AL, 2003).

Como forma de ilustrar tal consideração, verificamos a diferença dos níveis de salários praticados pelos setores do comércio e serviços e invariavelmente inferiores aos praticados pelo setor industrial, provocando queda na capacidade de consumo da população, como também, a queda na participação da arrecadação do ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços) estadual, principal fonte de recursos, não só da cidade de Santo André, mas de toda região do Grande ABC (Prates, 2005). Segundo levantamento do SEADE a participação da Região do Grande ABC no total de arrecadação de ICMS retraiu-se pela metade no período compreendido entre 1980 e 2004.

Este cenário de mudança e reestruturação econômica ocorrido, de maneira geral, em todo o país na década de 1990, serve como pano de fundo para a inserção de uma nova política orçamentária municipal adotada por Santo André, a partir de 1989, baseada na articulação do poder público

com a sociedade civil, que passa a atuar no processo decisório da elaboração do planejamento orçamentário municipal.

Iniciada no primeiro ano de mandato do prefeito Celso Daniel, a estruturação de uma política pública orçamentária baseada na participação popular foi desenvolvida pelo Núcleo de Participação Popular (NPP), vinculado diretamente ao gabinete do prefeito. O município, a princípio, foi dividido em 18 regiões, sendo que os bairros foram agrupados através de critérios de proximidade geográfica, facilidade de locomoção e identidade. A partir de 1999, uma das regiões mais populosas foi desdobrada, dando origem a 19ª região.

Neste primeiro momento a população foi consultada acerca das prioridades e carências de suas regiões passíveis de atendimento pela prefeitura. O que caracterizou a participação popular neste período do Orçamento Participativo de Santo André foi seu caráter consultivo. A população opinava, reivindicava, porém cabiam à administração municipal, única e exclusivamente, as definições das prioridades de investimentos públicos oriundos do orçamento público municipal.

Com a derrota nas eleições municipais ocorridas em 1992, a administração do governo Celso Daniel, dá espaço a uma nova administração que governaria a cidade de Santo André até 1996. Durante este período não se promoveu a participação da população na elaboração do Orçamento Municipal. Portanto, durante quatro anos, o que se construiu como política participativa no governo anterior fora esquecido, tendo inclusive, desarticulados os movimentos sociais anteriormente atuantes.

Após uma nova vitória eleitoral, Celso Daniel retorna à prefeitura de Santo André em 1997 e com boa parte de sua equipe anterior retoma a prática do Orçamento Participativo, porém, alterando seu caráter, antes consultivo para agora deliberativo. Já em 1998, a Peça Orçamentária aprovada pela Câmara Municipal, contempla uma série de destinação de recursos oriundos das discussões entre governo e sociedade e deliberado por ambos como prioritários para a cidade.

Podemos classificar o Orçamento Participativo de Santo André como sendo a primeira política pública promovida pelo governo do município, que busca a inserção do indivíduo e os grupos por ele representados, de caráter participativo deliberativo, porém ainda sem regulamentação legal ou lei orgânica específica que garanta sua efetividade ao longo dos próximos governos, como acontece com o Conselho Municipal de Saúde.

Ainda no ano de 1997, através de lei municipal, o Conselho Municipal de Saúde, com caráter também deliberativo, é instituído no município com a função de acompanhar, fiscalizar o funcionamento e a qualidade do SUS (Sistema Único de Saúde) na cidade.

A iniciativa da promoção do Orçamento Participativo surgiu da vontade do governo, através da disseminação da cultura participativa de origem ideológica do Partido dos Trabalhadores. Apesar da pré-existência de associações de bairros e outras entidades representativas da sociedade, o município não possui uma característica considerada por diversos autores como Avritzer (2003), Wampler (2003), Navarro (2003), entre outros, preponderantes para promoção de políticas participativas, a existência de um chamado “tecido associativo” consistente, a ponto de reivindicar espaço opinativo no cenário decisório do município.

Tabela 1 - Regiões do OP

A	Santa Terezinha, Camilópolis, Utinga, Vila Metalúrgica, Vila Sá, Inocoop Camilópolis, Conjunto Residencial Planeta, Casas Populares, Vila Cláudia, Jardim Martha e Núcleo Metalúrgica.
B	Jardim Santo Antônio, Jardim Utinga, Vila Francisco Matarazzo, Vila Lucinda, Jardim das Maravilhas, Alto de Santo André, Vila Clarice, Vila Alberto, Jardim Águia de Ouro, Vila Clélia, Jardim Leonilda, Vila Bom Repouso, Vila Irene, Gleba Camilópolis e Córrego do Meio.
C	Bangu, Parque das Nações, Parque Jaçatuba, Vila Curuçá, Vila Coréia, Bairro da Estação, Vila Bartira, Jardim Monte Líbano, Vila Nelson, Parque Central, Vila São Pedro e Jardim do Carmo.
D	Jardim Ana Maria, Jardim Itapoan, Jardim Santo Alberto, Parque Novo Oratório, Parque Oratório, Conjunto Habitacional Ana Maria e Conjunto Residencial Dona Beatriz.
E	Jardim Alzira Franco, Jardim Rina, Parque Capuava, Parque Erasmo Assunção, Parque João Ramalho, Jardim Sorocaba, Conjunto Habitacional Avenida do Estado, Núcleo Capuava Unida, Moradia Provisória e Conjunto Habitacional Catiguá.
F	Bairro Campestre, Bairro Jardim, Bairro Santa Maria, Vila Alpina, Vila Guiomar, Jardim Lea, Núcleo Tamarutaca, Moradia Provisória, Vila Príncipe de Gales, Mocózinho, Bairro Saúde, Jardim do Sol, Conjunto Residencial BNH e Chácara Buenos Aires.
G	Vila Palmares, Vila Aquilino, Vila Sacadura Cabral, Vila São Rafael, Núcleo Quilombo I, Núcleo Quilombo II, Corintinha, Gonçalo Zarco e Sítio Tangará.
H	Bairro Pinheirinho, Jardim Bom Pastor, Vila Floresta, Vila Gilda, Vila Scarpelli, Vila Valparaíso, Jardim Paraíso, Parque Bandeirantes, Jardim Ocara, Vila Lilica, Vila Boa Vista, Vila São João, Núcleo Lauro Gomes e Núcleo Graciliano Ramos.
I	Bairro Paraíso, Jardim Cristiane, Jardim Jamaica, Jardim Las Vegas, Jardim Milena, Jardim Oriental, Jardim Pilar, Jardim Stella, Jardim Primavera, Vila Apiay, Jardim Cambuí, Jardim das Monções, Jardim Cristina, Núcleo Gamboa, Núcleo Jardim Cristiane, e Haras São Bernardo.
J	Jardim Alvorada, Jardim do Estádio, Jardim Progresso, Vila Linda, Jardim Nair Conceição, Jardim Guilhermina, Vila Musa, Vila Bela Vista, Inocoop Alvorada, Conjunto Habitacional dos Metalúrgicos do ABC, Núcleo São Sebastião e Apucarana.
K	Bairro Silveira, Vila Helena, Vila Junqueira, Jardim Marina, Vila Pires, Vila Vitória,, Bairro Cecília Maria, Vila Húngara e Vila Leonor.
L	Bairro Casa Branca, Centro, Vila Alzira, Vila Eldízia, Vila Assunção, Vila Bastos, Vila Alice, Jardim Bela Vista, Vila Dora, Vila Glória, Vila Livieiro, Vila Vilma, Vila Lino Jardim, Vila São

	Jorge, Vila Itararé, Vila Fláquer e Vila Santa Tereza.
M	Jardim Guarará, Jardim Santa Cristina, Jardim Teles de Menezes, Sítio dos Vianas, Vila Luzita, Jardim Aclimação, Jardim São Bernardo, Jardim Europa, Vila Mazzei, Jardim Renata e Núcleo Esperança.
N	Centreville, Cidade São Jorge, Jardim Marek, Parque Gerassi, Parque Marajoara, Jardim Santo Antônio de Pádua e Espírito Santo.
O	Vila América, Vila Guarani, Homero Thon, Vila Humaitá, Vila Progresso, Jardim Stetel, Parque Industriário, Jardim Tijuco Preto, Vila Silvestre, Vila Brasil, Núcleo Homero Thon e Pedro Américo.
P	Condomínio Maracanã, Vila Guaraciaba, Vila Lutécia, Vila Suíça, Vila Tibiriçá, Jardim Silvana, Jardim Carla, Jardim Magali, Jardim Ipanema, Vista Alegre, Vila Adele, Sítio Cassaquera, Bougival e Gregório Matos.
Q	Recreio da Borda do Campo, São Bernardo Novo, Parque Miami, Parque do Pedroso, Jardim Riviera e Pintassilgo.
R	Paranapiacaba, Parque Andreense e Região, Jardim Anchieta, Cabeceiras do Araçauva, Cabeceiras do Rio Mogi, Cabeceiras do Rio Pequeno, Fazenda dos Tecos, Jardim Guaripocaba, Estância Rio Grande, Jardim Clube de Campo, Jardim Eugênio de Lima, Parque América, Parque Represa Billings II e II, Parque Rio Grande, Sítio Taquaral, Jardim Silvia, Parque das Garças e Reserva Biológica Alto da Serra.
S	Jardim Irene, Jardim Vila Rica, Vila João Ramalho, Jardim Santo André, Cata Preta, Vila Alba, Vila Fernanda, Jardim Irene II, III, IV e V, Maurício de Medeiros, Mata Cachorro, Eucaliptos, Cruzado I e II, Missionários, Toledana I, II e III, Chácara dos Moutinhos, Morro do Piolho e Dominicanos.

Fonte: Pref. Municipal de Santo André

Figura 1 – Mapa das regiões do OP



Fonte: Pref. Municipal de Santo André

Conforme definição da prefeitura municipal de Santo André:

O orçamento participativo é um instrumento de planejamento anual que ajuda na priorização das demandas da cidade, permitindo o acesso universal de toda a população às decisões sobre a cidade. É um espaço de co-gestão onde a comunidade e governo decidem juntos onde e como investir os recursos públicos.

Com dez anos de existência, o Orçamento Participativo de Santo André, discute o planejamento da cidade entre a comunidade e a prefeitura, através do Conselho Municipal de Orçamento, formado por conselheiros populares eleitos nas plenárias deliberativas em cada região e representantes do governo municipal indicados pelo prefeito em número igual aos representantes da sociedade civil eleitos, formando uma composição paritária.

Ao Conselho Municipal do Orçamento compete:

1. Deliberar sobre o projeto de lei orçamentária a ser enviado pelo poder executivo à Câmara Municipal;
2. Apreciar e emitir opiniões sobre a proposta e receita (alíquota dos impostos e taxas de serviços) do município;
3. Fiscalizar a execução orçamentária opinando sobre eventuais cortes no investimento, incremento ou quaisquer alterações no projeto inicial;
4. Deliberar sobre os assuntos encaminhados à apreciação do Conselho;
5. Aprovar a criação e dissolução de grupos de trabalho, respectivas competências, composição, procedimentos e prazo de duração;
6. Convocar reuniões preparatórias, plenárias regionais deliberativas e temáticas;
7. Eleger a coordenação paritária, escolhendo-a dentre seus membros;
8. Acompanhar e avaliar os relatórios fornecidos pela secretaria executiva do Conselho;
9. Alterar o dia de reuniões ordinárias, quando houver algum impedimento para que seja realizada no dia previsto;
10. Deliberar sobre a metodologia adequada para o Orçamento e
11. Deliberar sobre possíveis modificações a serem introduzidas para os anos subsequentes inclusive do regimento interno e outros procedimentos do Conselho.

O processo, em sua essência, visa levar à população a oportunidade de não apenas reivindicar prioridades, mas sim participar do processo decisório na elaboração do orçamento municipal.

Através de reuniões organizadas pela prefeitura, em todas as 19 regiões em que está dividida a cidade, são eleitos os conselheiros regionais, as prioridades para a região e para o município.

Os conselheiros eleitos possuem mandato de dois anos com direito a apenas uma reeleição consecutiva. Para que sejam eleitos, se faz necessária a presença de um quorum mínimo, estipulado em 0,5% (meio por cento) da população da região nas plenárias regionais deliberativas, tendo como base dados demográficos do censo do IBGE 2000. Caso o quorum mínimo não seja atendido, a plenária elegerá um conselheiro titular e um suplente, com direito à voz, mas sem direito a voto no Conselho Municipal de Orçamento.

Além dos conselheiros são eleitos representantes dos bairros na comissão regional de acompanhamento e fiscalização de obras e serviços, com mandato de dois anos e direito a uma

reeleição consecutiva e segue um critério de proporcionalidade dos presentes por bairro nas plenárias regionais deliberativas.

Tabela 2 – Representantes Regionais

Participantes Credenciados	Representantes Regionais
Até 50 participantes	Elegem-se 02 representantes
De 50 a 100	Elegem-se 03 representantes
Acima de 100	Elegem-se 05 representantes

Fonte: Pref. Municipal de Santo André

4.1.1 Caravana das Prioridades

Com o intuito de subsidiar os conselheiros, na definição das prioridades que serão incorporadas à Peça Orçamentária, a Caravana das Prioridades consiste na visitação e conhecimento da cidade e sua realidade nos diversos bairros e regiões. O conhecimento, in loco, da real situação das várias regiões serve de subsídio aos conselheiros no momento da definição de prioridade de investimentos no município.

Realizada a cada ano, a Caravana das Prioridades tem a participação dos diversos conselheiros, inclusive do governo e propicia também informações acerca da viabilidade e relevância das obras ou serviços reivindicados, subsidiando os futuros debates no Conselho Municipal de Orçamento. Dá aos participantes uma visão holística da situação do município e permite a construção de uma relação solidária entre estes, elencando as demandas mais urgentes e as definindo as regiões mais carentes (CARVALHO E FELGUEIRAS, 2000).

4.1.2 O Teatro do Oprimido

“... a abertura de novas formas e canais de participação requer uma prática explícita capaz de orientar o necessário processo de mudança de atitudes, valores, mentalidades, comportamentos, procedimentos, tanto por parte da população como aqueles que estão no interior do aparelho estatal.” (PONTUAL 2000).

Concebido pelo teatrólogo Augusto Boal, o Teatro do Oprimido é um empreendimento político-cultural que utiliza as técnicas de dramaturgia para favorecer a compreensão e a busca de

alternativas para problemas pessoais e comunitários. Através da prática de jogos, exercícios e técnicas teatrais estimulam-se às reflexões sobre a discussão e a problematização das questões do cotidiano e as relações de poder, onde o espectador participa da peça, substituindo o protagonista ao apresentar alternativas para o desfecho da história.

Através de uma parceria efetivada entre o Grupo e a prefeitura em 1997, criou-se o Teatro do Oprimido de Santo André: Ondas de Rua, para atuar junto à comunidade na formação de grupos populares com a participação da administração municipal. Seu resultado foi uma inovação na maneira de encorajar a participação e um estímulo para uma conscientização das questões relativas à igualdade social e cidadania.

Este instrumento proporcionou uma participação mais ativa da população, através do processo de conscientização e educação para a participação nas discussões coletivas e no estímulo da criatividade na proposição de alternativas para a solução dos problemas apresentados.

Ainda em 1997, o Grupo auxiliou os conselheiros municipais na apresentação de suas propostas. Uma escola de samba, com 120 integrantes apresentou as prioridades orçamentárias à Câmara Municipal agrupadas em seis alas distintas: habitação, saúde, educação, cultura, meio ambiente e cidadania. Nesta apresentação os participantes puderam expor a situação de cada área, e também as conseqüências do não atendimento destas reivindicações.

A utilização destas técnicas tem se mostrado extremamente importante no sentido de educar, estimular e conscientizar os participantes acerca do processo.

4.1.3 O Ciclo do Orçamento Participativo de Santo André

O ciclo do Orçamento Participativo de Santo André está definido pela prefeitura municipal, através da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo, conforme descrito:

Figura 2 – Ciclo do OP Santo André



Divulgação e Mobilização

Momento no qual é preparado todo o material que será utilizado no processo de divulgação (produção de textos, slogan, tipologia do material a ser produzidos entre outros), além da realização de reuniões com as lideranças locais visando à mobilização e convocação da população para as Plenárias do Orçamento Participativo.

Reuniões e Plenárias Regionais

O processo de Orçamento Participativo de Santo André é bienal, o que significa dizer que em um ano o processo de reuniões com a população é deliberativo, onde são eleitas as demandas e os representantes da sociedade civil na Comissão Municipal de Orçamento e nas Comissões Regionais de Acompanhamento.

No ano seguinte são realizadas as Plenárias de Prestação de Contas tanto das demandas incorporadas à Peça Orçamentária e das ações do Governo nas regiões

Neste processo são realizados:

1. Reuniões preparatórias

Realizadas em todas as 19 regiões, com a participação das lideranças locais, conselheiros da Comissão Municipal de Orçamento e dos representantes regionais. Nestas reuniões o Governo faz uma apresentação da situação atual das demandas que foram incorporadas à Peça Orçamentária. Este é um momento de estimular a mobilização e organização da sociedade civil para as Plenárias Deliberativas.

2. Reuniões Intermediárias

Estas são reuniões de organização e articulação da sociedade civil para as Plenárias Deliberativas. Nestas a população discute e elege as demandas que serão apresentadas nas Plenárias Deliberativas.

Momento também, onde são discutidos possíveis nomes para representação junto a Comissão Municipal de Orçamento.

3. Plenárias Regionais Deliberativas

Realizadas nas 19 regiões, onde a população presente elege 3 (três) prioridades para a sua região e 1 (uma) para o município, o seu representante na Comissão Municipal de Orçamento e seus representantes regionais para a Comissão Regional de Acompanhamento.

Reunião de Prestação de Contas

Acontecem no ano seguinte ao processo de deliberação, são realizadas nas 19 regiões do Orçamento Participativo. É o momento em que a população apresenta solicitações de manutenção da cidade e avalia obras e serviços que o governo vem executando. É feita também, a prestação de contas do exercício financeiro anterior e a situação atual das demandas aprovadas nas regiões e incorporadas à Peça Orçamentária.

Posse do Conselho Municipal de Orçamento

Ato solene de posse dos conselheiros e representantes regionais no Conselho Municipal de Orçamento.

Processo de Formação

Tem por objetivo subsidiar os conselheiros sobre o funcionamento da “máquina pública” administrativa e temas ligados ao orçamento público.

O processo consiste em tornar compreensível aos conselheiros os códigos e termos técnicos sobre o orçamento municipal, bem como o conhecimento dos procedimentos a serem seguidos nos processos administrativos municipais, fornecendo informações essenciais para o desenvolvimento das atividades dos conselheiros, corroborando uma premissa destacada por Pontual (2000), acerca da necessária construção de uma cultura qualificada para participar do processo, compreendendo seus aspectos técnicos bem como exercitando os princípios democráticos.

É o momento em que os conselheiros ampliam suas visões da cidade conhecendo as demais regiões, suas demandas e prioridades.

O processo de formação ocorre em diferentes momentos:

1. Módulos de Formação

Estes módulos são desenvolvidos no intuito de trabalhar elementos como: o papel do conselheiro, principais características da cidade, negociação, conceituação e funcionamento do orçamento público.

Nestes módulos busca-se uma metodologia que garanta as discussões em grupo e a aprendizagem baseada em problemas reais visando desenvolver novas habilidades, valores e atitudes.

Participam dos módulos todos os conselheiros da sociedade civil e do governo.

2. Caravana das Prioridades

Conforme descrito anteriormente, acontece a cada dois anos coincidindo com as Plenárias Deliberativas.

É um grande instrumento de capacitação dos conselheiros possibilitando a visualização do conjunto das demandas e um contato mais próximo com a realidade das demais regiões da cidade.

3. Seminários Temáticos

Todas as demandas eleitas nas Plenárias Deliberativas são divididas e organizadas por temas, tais como, saúde, educação, infra-estrutura, etc. e depois encaminhadas às áreas técnicas responsáveis pela tarefa de detalhá-las, técnica e financeiramente.

Nos seminários temáticos estas demandas são apresentadas pelas áreas de governo responsáveis por sua condução e avaliação técnico-financeira, dando início ao processo de discussão e negociação das propostas e suas possíveis alternativas.

Negociação

Neste momento, tanto a sociedade civil como o governo elabora suas propostas de priorização e buscam consenso acerca das demandas que serão incorporadas à Peça Orçamentária, analisando todas as discussões e informações que foram realizadas nas etapas anteriores.

O resultado é uma única proposta de atendimento para as prioridades, considerando os pontos de vista do governo e da sociedade civil.

Envio e aprovação da Peça Orçamentária pela Câmara Municipal

Ocorre nos anos de deliberação do Orçamento Participativo e é realizada através de ato solene de entrega da Peça Orçamentária com a presença de todos os conselheiros participantes do processo.

Execução e acompanhamento das obras

O acompanhamento da execução das obras aprovadas é realizado através de reuniões de prestação de contas e entrega de relatórios descritivos acerca de prazos, valores e situação de cada uma das demandas aprovadas e incorporadas à Peça Orçamentária aos conselheiros e representantes regionais.

Revisão do regimento interno

Anualmente o regimento interno é objeto de análise e revisão em um momento que o governo e a sociedade civil apresentam propostas de alteração no intuito de aprimorar o processo.

Discussão e preparação do Orçamento Participativo seguinte

Elaboração e definição do calendário e local das próximas plenárias visando à formação de uma nova Comissão Municipal de Orçamento e dimensionamento de infra-estrutura, material promocional e outras discussões necessárias para o desenvolvimento dos trabalhos.

4.2 Análise Quantitativa

A condução do processo do Orçamento Participativo em Santo André está a cargo da diretoria de planejamento participativo, ligada a secretaria de planejamento e orçamento participativo municipal, que possui informações sistematizadas acerca dos processos desde sua implementação na forma deliberativa, catalogadas a partir de 1998.

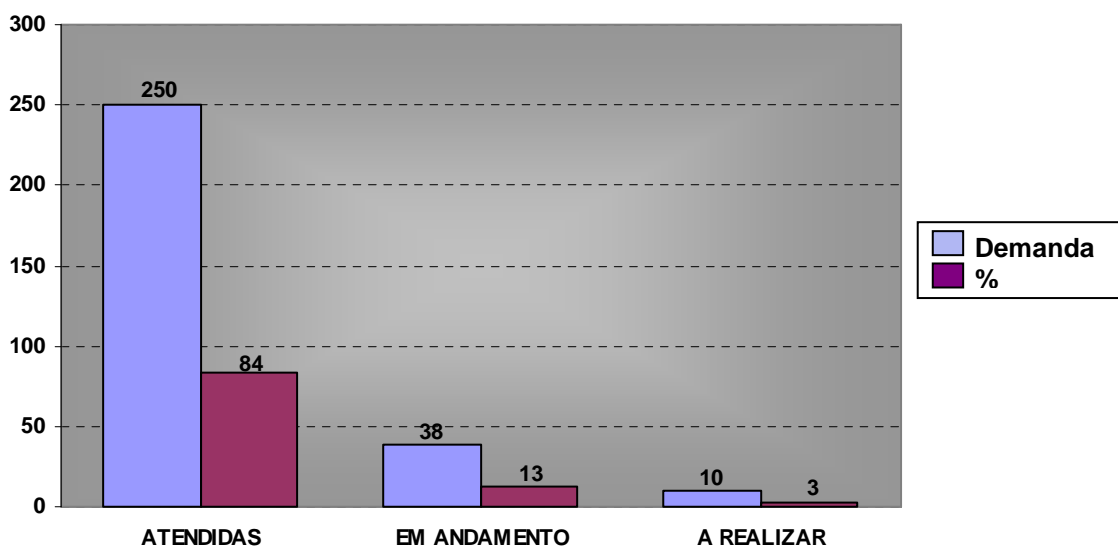
Tais informações, objeto de estudos anteriores, elencadas de maneira quantitativa, permitiu visualizar e quantificar a participação popular, o volume de recursos direcionados ao processo e classificar as demandas por tipologia temática, além de tratar as informações de maneira descentralizada, por região, possibilitando uma compreensão mais ampla da participação da sociedade em cada uma das regiões.

Anterior à exposição dos dados quantitativos, buscou-se uma correlação entre a experiência de Santo André e as definições de Orçamento Participativo elencadas no referencial deste trabalho. Avritzer (2003) propõe como definição de OP a articulação das democracias representativa e participativa baseada em elementos como: cessão de soberania; reintrodução das assembleias e conselhos regionais como elemento de delegação; auto-regulação determinada pelos próprios participantes; e finalmente pela priorização do acesso dos setores mais carentes da população aos bens públicos. Tal definição serve como parâmetro, porém não contempla todas as possibilidades e fatores que influenciam o grau de participação e tão pouco verifica a efetividade na definição da alocação dos recursos orçamentários por parte da população. Para tanto, a verificação da efetivação das propostas e suas origens servem como parâmetros complementares.

A primeira verificação diz respeito ao caráter deliberativo do processo do Orçamento Participativo de Santo André. As demandas têm origem nos anseios da população, posto que, são oriundas das discussões realizadas durante reuniões regionais e eleitas nas Plenárias Deliberativas.

Desde a implementação do Orçamento Participativo em Santo André, 298 demandas foram incluídas no Orçamento Municipal, destas 250 (84%) foram atendidas, 38 (13%) encontram-se em andamento e apenas 10 (3%) a realizar.

Gráfico 1 – Total de Demandas do OP



Fonte: Pref. Municipal de Santo André

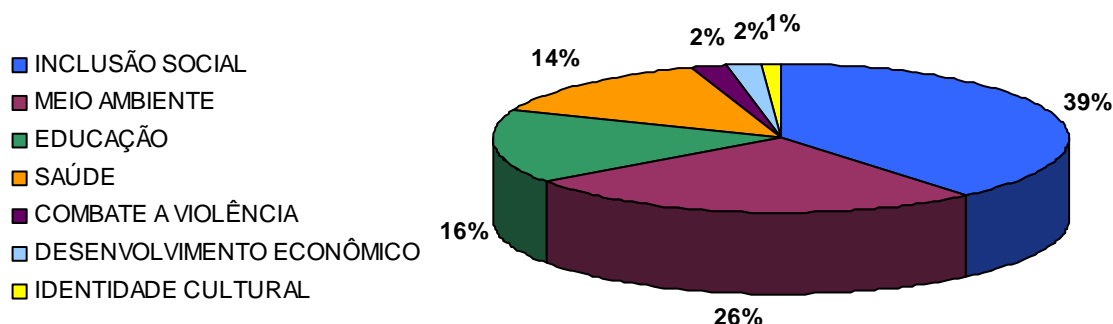
As demandas pendentes de realização dizem respeito às obras de maior vulto financeiro e contam com contrapartidas oriundas de fontes de investimentos externos ao município, tais como, transferências de capital e operações de crédito internacionais, além de um cronograma de execução física e orçamentária de médio e longo prazo.

Vale lembrar que, conforme disposto no Estatuto da Cidade, o município de Santo André se enquadra na determinação de elaboração do Plano Diretor contida no estatuto. O Plano Diretor de Santo André foi elaborado com a participação da sociedade e serve como direcionador na

confeção do Plano Plurianual do município e elenca ações que priorizam investimentos da natureza das demandas a realizar, contidas neste estudo.

As demandas eleitas podem ser classificadas em grandes áreas, distribuídas no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - DISTRIBUIÇÃO DOS TEMAS APROVADOS



Fonte: Pref. Municipal de Santo André

No gráfico, o tema Inclusão Social se refere a: urbanização de favelas, infra-estrutura para conjuntos habitacionais, recursos para associações de moradia, construção de unidades habitacionais, regularização fundiária de núcleos e conjunto habitacionais, projeto de urbanização de núcleos, transferência de renda (renda mínima), amparo à criança e adolescente.

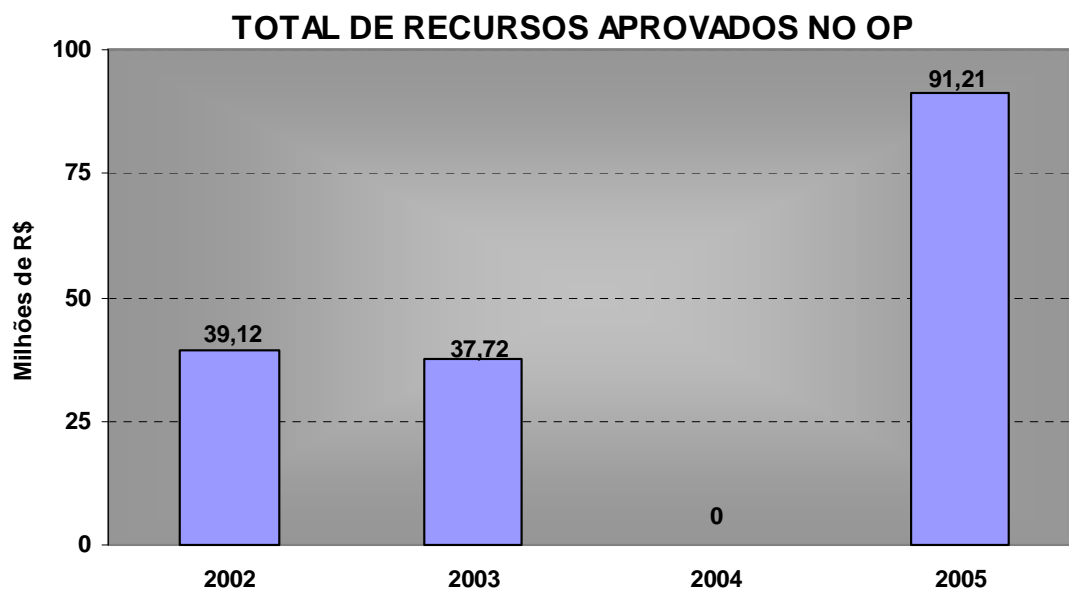
A questão da inversão de prioridades, abordada por autores como Avritzer (2003) e Jacob (2006) também verificados em Santo André, corroboram evidências observadas por Souza: “aumenta a capacidade dos grupos sociais excluídos de influenciar a alocação de recursos públicos e amplia o acesso dos pobres aos serviços urbanos básicos, principalmente infra-estrutura” (SOUZA, 2001). Esta constatação fica evidenciada pela ênfase no atendimento às demandas de cunho

social, como as provenientes das áreas de saneamento, moradia, educação e saúde, principalmente, devido à tradição e força dos movimentos sociais, pois estes, não somente se fazem representar com maior intensidade, como também se articulam melhor para a aprovação de suas demandas.

A observação do direcionamento de 65% dos recursos deliberados às áreas de “meio ambiente” e “inclusão social”, demonstra que, apesar da prefeitura buscar a universalização da participação, sem a priorização de segmentos específicos, as prioridades de infra-estrutura são as mais contempladas no processo do OP.

Aspectos financeiros também são considerados e catalogados pela prefeitura. O acompanhamento dos recursos direcionados às demandas eleitas no processo do Orçamento Participativo está contemplado no gráfico abaixo e correspondem de 8% a 12% do orçamento total do município entre os anos de 2002, 2003 e 2005.

Gráfico 3



Fonte: Pref. Municipal de Santo André

Importante ressaltar que, devido a atrasos na implementação das demandas aprovadas no Orçamento Participativo de 2004, não foram incorporadas novas demandas em 2005. Esta atitude foi tomada em consenso entre os conselheiros e o governo. Como resultado, ao final do exercício, 90% das demandas apresentadas anteriormente e que estavam ainda pendentes foram executadas.

No próximo quadro visualizamos a distribuição dos recursos referentes às demandas votadas e aprovadas por região do Orçamento Participativo de Santo André durante os anos de 2002, 2003 e 2005, este último contado as demandas incorporadas relativas a 2004.

Nesta tabela consideramos apenas os valores em Reais decorrentes das Plenárias Deliberativas, não sendo consideradas então as demandas Temáticas.

Tabela 3 - Valores deliberados em plenárias

Região	2002		2003		2005	
	Valor	% ano	Valor	% ano	Valor	% ano
A	900.000,00	2,55	100.000,00	0,40	3.000.000,00	3,53
B	338.000,00	0,96	690.000,00	2,74	140.000,00	0,16
C	600.000,00	1,70	550.000,00	2,19	250.000,00	0,29
D	7.550.000,00	21,36		0,00	946.050,00	1,11
E	6.000,00	0,02	8461.000,00	33,63	280.000,00	0,33
F	130.000,00	0,37	47.599,27	0,19	400.000,00	0,47
G	45.000,00	0,13	2.068.000,00	8,22	232.000,00	0,27
H	328.000,00	0,93	277.800,00	1,10	585.000,00	0,69
I	14.870.000,00	42,08	7.700.000,00	30,61	10.803.000,00	12,71
J	550.000,00	1,56	282.007,37	1,12	899.000,00	1,06
K	64.000,00	0,18		0,00	3.730.000,00	4,39
L	1.013.300,00	2,87	60.000,00	0,24	760.000,00	0,89
M	190.000,00	0,54	1.377.200,00	5,47	450.000,00	0,53
N	2.500.000,00	7,07	131.000,00	0,52	24.970.000,00	29,38
O	80.000,00	0,23	456.367,37	1,81	335.000,00	0,39
P	371.680,00	1,05	145.500,00	0,58	1.319.524,00	1,55
Q	1.192.967,00	3,38	2.260.000,00	8,98	9.242.700,00	10,87
R	1.600.000,00	4,53	30.007,37	0,12	2.650.000,00	3,12
S	3.010.000,00	8,52	520.000,00	2,07	24.000.000,00	28,24
TOTAL	35.340.949,00	100,00	25.158.484,38	100,00	84.994.279,00	100,00

Fonte: Pref. Municipal de Santo André

Podemos visualizar o grande volume de recursos destinados às regiões **I**, **S** e **N** no ano de 2005. Estas se referem:

I - Urbanização do Haras (condicionada à aprovação do governo do estado). Valor R\$ 10.400.000,00.

S - Urbanização para os Jardins Irenes II, III, IV e V – Jardim Cipreste (condicionada a captação de recursos). Valor R\$ 20.000.000,00.

N - Urbanização do setor II do Núcleo Espírito Santo (condicionada a captação de recursos para a produção habitacional). Valor R\$ 24.650.000,00.

Tabela 4 – Consolidação dos investimentos OP – 1998 A 2005

REGIÃO DO O.P.	POPULAÇÃO 2000	DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO (%)	TOTAL DOS INVESTIMENTOS POR REGIÃO O.P. (US\$X1000)	DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS NAS REGIÕES (%)	INVESTIMENTO TOTAL PER CAPITA (US\$)
A	37.379	5,8	3.970,00	3,4	106,09
B	30.842	4,7	2.898,26	2,5	93,91
C	37.855	5,8	3.393,04	2,9	89,57
D	41.028	6,3	2.057,39	1,7	50,00
E	51.176	7,9	16.464,78	14,0	321,74
F	39.461	6,1	6.067,83	5,1	153,91
G	29.604	4,6	10.446,09	8,9	353,04
H	31.594	4,9	1.419,13	1,2	44,78
I	34.708	5,3	21.343,91	18,1	614,78
J	38.598	5,9	2.253,91	1,9	58,26
K	24.858	3,8	5.127,83	4,3	206,09
L	39.774	6,1	1.468,26	1,2	36,96
M	36.160	5,6	6.287,39	5,3	173,91
N	31.560	4,9	15.838,26	13,4	501,74
O	22.996	3,5	980,00	0,8	42,61
P	40.486	6,2	1.970,00	1,7	48,70
Q	23.291	3,6	4.289,57	3,6	184,35
R	6.392	1,0	2.845,65	2,4	445,22
S	51.570	7,9	8.860,00	7,5	171,74

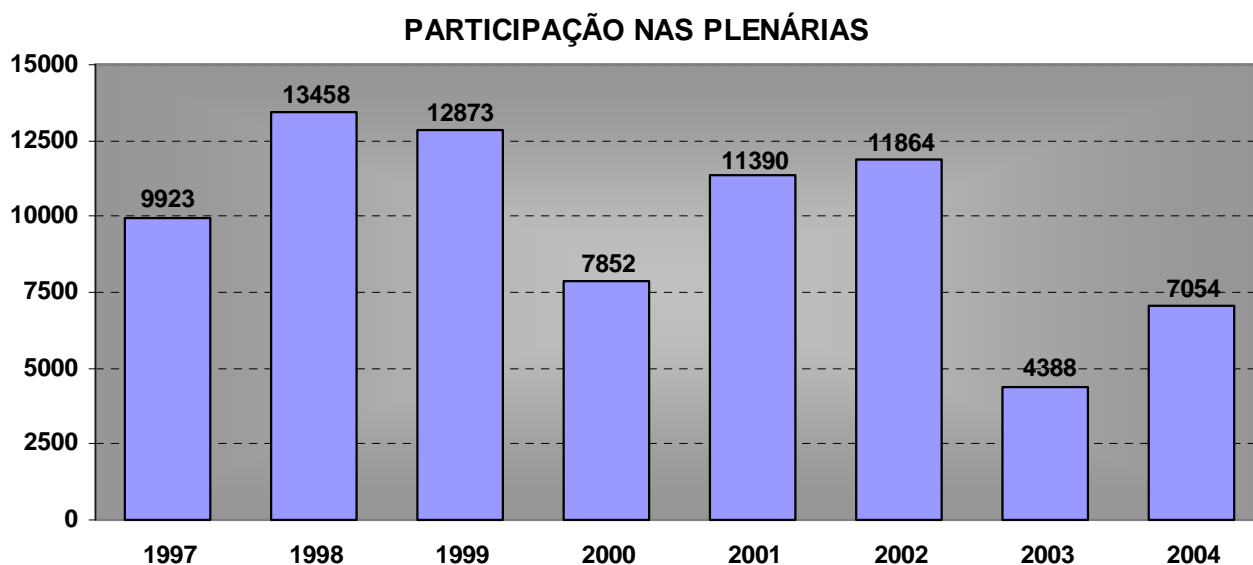
Fonte: Pref. Municipal de Santo André

Constatamos que os investimentos somaram US\$ 118 milhões em 8 anos, o que equivale a US\$ 182 por habitante.

Se levarmos em consideração que todo aparato social construído através de demandas do OP, tais como unidades de saúde, creches, escolas, etc. passam a demandar recursos orçamentários anuais para seu funcionamento, tanto com pessoal como material de consumo e gastos de manutenção, este investimento passa a representar uma fatia significativa do orçamento geral do município.

A quantidade de participantes que estiveram presentes nas reuniões do Orçamento Participativo, entre as Plenárias Deliberativas e Temáticas foi mensurada pela prefeitura e estimada em uma presença média anual de 10.000 pessoas, totalizando 78.000 pessoas no período compreendido entre 1997 até 2004.

Gráfico 4



Fonte: Pref. Municipal de Santo André

Apesar do grande esforço do poder público em disseminar a prática participativa no município a população comparece em número reduzido as plenárias. Como podemos constatar no quadro abaixo, menos de 2% da população participa do processo de discussão, eleição de conselheiros e prioridades para as regiões e o município.

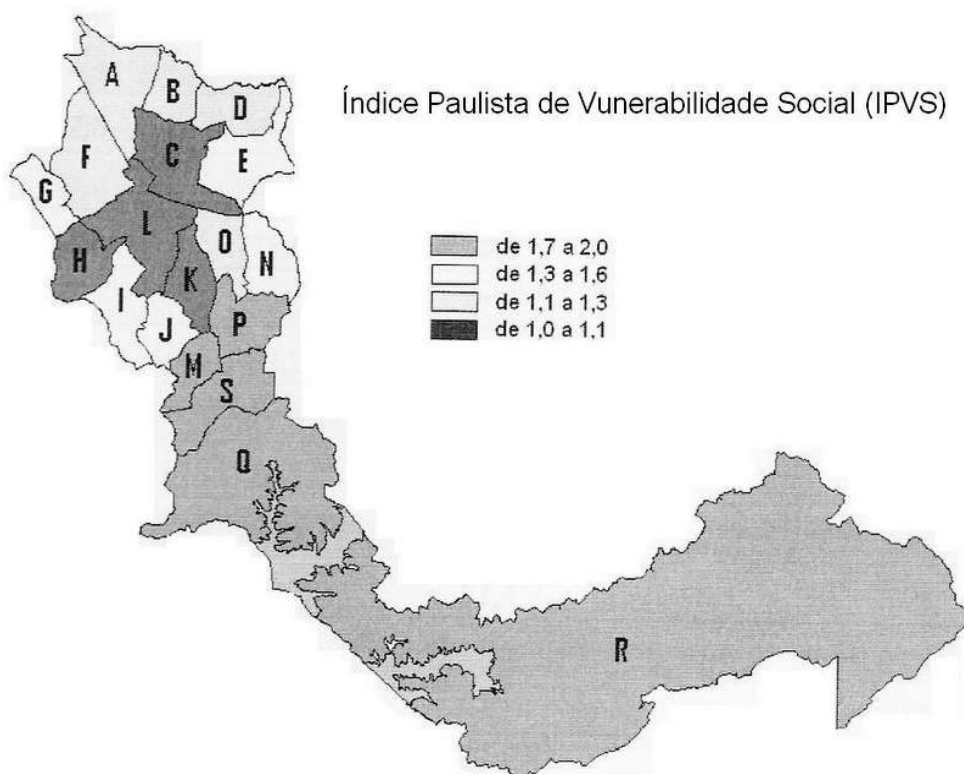
Tabela 5 – Participação média nas plenárias entre os anos de 1998 e 2005

REGIÃO DO OP	POPULAÇÃO ADULTA	MÉDIA ANUAL PARTICIPANTE	MOBILIZAÇÃO MÉDIA NAS PLENÁRIAS (%)	PESO MOBILIZAÇÃO/ INVESTIMENTOS
A	26.304	304	1,2	1,09
B	21.765	341	1,6	1,16
C	27.163	266	1,0	1,06
D	29.289	338	1,2	1,09
E	35.231	768	2,2	1,27
F	28.070	282	1,0	1,07
G	20.553	632	3,1	1,43
H	22.774	338	1,5	1,15
I	24.535	725	3,0	1,41
J	27.548	433	1,6	1,16
K	17.730	291	1,6	1,18
L	27.770	172	0,6	1,00
M	25.415	621	2,4	1,32
N	21.492	692	3,2	1,45
O	16.209	251	1,5	1,16
P	27.590	460	1,7	1,18
Q	15.548	536	3,4	1,49
R	4.129	263	6,4	2,00
S	32.758	869	2,7	1,35
SANTO ANDRÉ	451.873	8.581	1,9	1,21

Fonte: Pref. Municipal de Santo André

A proporção da população de cada região participante das plenárias foi transformada em uma escala dimensional variando de 1 (menor participação) a 2 (maior participação). Podemos visualizar que a região R (2,0) tem uma participação proporcional muito acima da média do município, invariavelmente abaixo de 1,5.

Figura 3 – IPVS nas regiões do OP



Fonte: Pref. Municipal de Santo André

No mapa acima, observamos a divisão das 19 regiões sobrepostas às áreas classificadas, segundo a Fundação SEADE, pelo índice paulista de vulnerabilidade social (IPVS).

O IPVS deriva de uma combinação de duas dimensões – socioeconômica e demográfica -, que classifica o setor censitário em seis grupos de vulnerabilidade social. A dimensão socioeconômica é composta pela renda apropriada pelas famílias, expressada pela renda do chefe do domicílio, e pelo poder de geração da mesma por seus membros, avaliada pelo grau de escolaridade deste chefe. A demográfica está relacionada ao ciclo de vida familiar, expressada pela idade do responsável pela família e a presença de crianças com idade até quatro anos.

Os grupos de vulnerabilidade social estão assim descritos:

Grupo 1 – Nenhuma Vulnerabilidade

Situação socioeconômica muito alta, responsáveis possuidores de elevados níveis de escolaridade e renda.

Grupo 2 – Vulnerabilidade Muito Baixa

Situação socioeconômica média ou alta.

Grupo 3 – Vulnerabilidade Baixa

Situação socioeconômica média ou alta, porém com predominância de famílias jovens ou adultas.

Grupo 4 – Vulnerabilidade Média

Situação socioeconômica média, famílias jovens (chefe de até 30 anos) e a presença de crianças pequenas.

Grupo 5 – Vulnerabilidade Alta

Situação socioeconômica baixa, responsáveis possuidores de baixa renda e escolaridade, famílias mais velhas sem presença de crianças pequenas.

Grupo 6 – Vulnerabilidade Muito Alta

Situação socioeconômica baixa, famílias jovens, baixa renda e escolaridade e significativa presença de crianças pequenas.

Tabela 6 – Índice de Vulnerabilidade por regiões do OP

		POPULAÇÃO POR IPVS				DISTRIBUIÇÃO DA POP (%)				
REGIÃO	POP	IPVS 1 E 2	IPVS 3	IPVS 4	IPVS 5 E 6	IPVS 1 e 2	IPVS 3	IPVS 4	IPVS 5 e 6	RANK
A	37.379	29.271	6.365	-	1.742	78,3	17,0	0	4,7	1,15
B	30.842	26.018	4.512	-	312	84,4	14,6	0	1,0	1,08
C	37.855	32.950	4.877	28	-	87,0	12,9	0,1	0	1,06
D	41.028	33.911	7.117	-	-	82,7	17,3	0	0	1,08
E	51.176	15.727	20.283	7.336	7.830	30,7	39,6	14,3	15,3	1,58
F	39.461	35.808	-	-	3.653	90,7	0	0	9,3	1,14
G	29.604	14.091	5.712	4.605	5.154	47,7	19,3	15,6	17,4	1,52
H	31.594	28.688	2.906	-	-	90,8	9,2	0	0	1,04
I	34.708	16.556	13.865	3.297	1.813	46,6	39,0	9,3	5,1	1,37
J	38.598	17.379	18.080	-	3.010	45,2	47,0	0	7,8	1,35
K	24.858	24.539	323	-	-	98,7	1,3	0	0	1,00
L	39.774	38.193	754	-	-	98,1	1,9	0	0	1,00
M	36.160	2.238	17.668	12.958	3.295	6,2	48,9	35,8	9,1	1,75
N	31.560	3.382	20.980	7.198	-	10,7	66,5	22,8	0	1,57
O	22.996	16.514	2.437	1.818	2.227	71,8	10,6	7,9	9,7	1,28
P	40.486	4.460	22.199	7.076	6.751	11,0	54,8	17,5	16,7	1,71
Q	23.291	-	7.641	13.369	2.281	0	32,8	57,4	9,8	1,90
R	6.392	976	247	3.172	1.997	15,3	3,9	49,6	31,2	2,00
S	51.570	3.775	14.996	18.401	14.397	7,3	29,1	35,7	27,9	1,94
	649.159	344.476	170.962	79.258	54.463	53,1	26,3	12,2	8,4	1,38

Fonte: Pref. Municipal de Santo André

Quando confrontados, o mapa de vulnerabilidade social com as regiões do Orçamento Participativo e os respectivos investimentos oriundos deste podemos verificar que tais investimentos têm grande concentração nas áreas que apresentam maiores níveis de vulnerabilidade.

A afirmativa que os investimentos priorizam totalmente os mais necessitados não é verdadeira, porém a existência de uma grande concentração de investimentos nestas áreas pode ser rapidamente verificada.

Para ilustrar tal afirmação observamos o volume de recursos destinados às diversas regiões comparativamente. Segundo informações da Fundação Seade e levantamentos da Prefeitura Municipal de Santo André a região R, caracterizada como área de maior vulnerabilidade não é foco de investimentos oriundos do Orçamento Participativo, pelo contrário, é a 13ª região em volume total, porém, devido sua baixa densidade demográfica, posiciona-se como a 3ª em investimentos “per capita” (US\$ 445,22) durante o período compreendido entre 1998 e 2005.

No lado inverso, neste mesmo período, percebemos que as regiões K e L apresentam os menores índices de vulnerabilidade verificados na cidade e, teoricamente, menor carência de investimentos públicos municipais, mas, apesar de contempladas, apresentam volume de investimentos inferiores às demais regiões, principalmente a região L, que corresponde à área central da cidade, onde observamos o menor volume de investimentos “per capita” (US\$ 36,96).

Corroborando a argumentação, a região I, beneficiária do maior volume de recursos, inclusive “per capita” (US\$ 614,78), apresenta um índice de vulnerabilidade social (1,37) similar a média observada no município (1,38). Porém, conforme destacado anteriormente, a região é beneficiária de um grande investimento em urbanização da região denominada Haras, a ser realizado em parceria com o governo do estado, de custo estimado em R\$ 10,4 milhões de reais.

Os levantamentos efetuados demonstram uma concentração de investimentos em áreas carentes, segundo a metodologia de classificação da Fundação Seade, demonstrando o caráter social do processo de Orçamento Participativo.

A análise quantitativa serve de ponto de partida para a verificação do processo, agora embasada pelas características destacadas na pesquisa. Tratando-se de um processo democrático, cujas regiões dispõem de mesma representatividade, ou seja, um conselheiro com três demandas regionais e uma municipal, cabe o aprofundamento na análise do processo de priorização das demandas, buscando identificar os fatores que influenciam as decisões dos conselheiros, tanto da sociedade civil como os de governo.

Para tanto, a compreensão da percepção dos integrantes do Conselho Municipal do Orçamento se faz necessária, visando entender como se dá o processo de priorização dos investimentos na concepção destes conselheiros.

4.3 Análise Qualitativa

A princípio, além das considerações levantadas junto aos membros do Departamento, os conselheiros da sociedade civil passíveis de compor o quadro de entrevistados foram definidos pelo critério de diferenciação. No caso específico buscou-se observar os membros de regiões possuidoras de diferentes índices de vulnerabilidade social e de volume de investimentos oriundos do Orçamento Participativo, pelo critério de valores máximo, mínimo e intermediário observados na análise quantitativa. Visando obter um material que possibilitasse verificar valores, concepções, trajetórias, motivação e configurar algum nível de generalização no universo estudado (DUARTE, 2002).

A primeira constatação foi o grande grau de envolvimento dos entrevistados no processo de Orçamento Participativo. De forma evidente os conselheiros demonstraram confiança no processo e na disposição do governo municipal em dividir a responsabilidade sobre a priorização de investimentos dos recursos orçamentários municipais. Esta confiança é resultado do acompanhamento do processo, desde o período de mobilização para comparecimento aos encontros anteriores as Plenárias Deliberativas até a Prestação de Contas.

“Eu via aquelas faixas, convocando a população e acabei indo ver o que era. Quando cheguei, tinha meia dúzia de gato pingado ouvindo o Prefeito falar sobre OP, a importância da participação da população e aquela história toda. Sai de lá achando que era só conversa de político. Voltei na primeira plenária e acabei sendo eleito conselheiro. Daí pra frente, comecei a levar o negócio a sério e aproveitei para reclamar dos problemas do bairro e acabamos levando nossas demandas.... Quando você vê que a prefeitura vai lá no bairro e começa a reformar e ampliar escola, você percebe que aquilo realmente funciona”

Além da confiança, a iniciativa da prefeitura em promover tal política é percebida pelos conselheiros como uma forma de partilhar a gestão municipal com a sociedade, inclusive fornecendo estrutura e criando o espaço para as discussões.

“O interesse da prefeitura é o que achei legal, o projeto deles é nos atender, apoiar e fornecer material para que possamos trabalhar com o pessoal da região.

Fornecendo panfletos, faixas e o que mais a gente pedir para mobilizar a população, além de encontrar espaço para as reuniões.... A rua do fulano não tem problemas, mas na de baixo pode ter. E se não tiver, existem outros bairros que tem.... O que é mais importante é que eles (prefeitura) estão lá para ouvir nossa opinião e discutir aquilo que é melhor para a cidade.”

Além do aspecto motivacional que mantém o conselheiro atuante no processo, é importante ressaltar o propósito que levou o mesmo a participar. Neste espectro percebe-se que, a princípio, a solução dos problemas pessoais, ou seja, aqueles que afetavam diretamente o conselheiro foram os inicialmente propostos como demandas regionais.

“Durante 35 anos nós tínhamos esse problema. Começava a chover e eu ficava desesperada, sabia que aquela enxurrada ia passar aqui dentro da minha casa... Cansei de escutar que o pessoal da prefeitura viria para resolver o problema. Mas que nada! Nunca fizeram nada.... Num belo dia, teve reunião aqui pertinho, e eu e minha amigas fomos lá para ver e acabei sendo eleita vice-conselheira, mas eu não entendia nada, não conhecia orçamento e não me envolvia com nada da prefeitura, mas como me elegeram comecei a participar e ir de casa em casa para que a população também comparecesse.... Hoje não tem mais esse problema, quando chove a água passa pela rede que foi construída... nem eu, nem os outros vizinhos tivemos mais problemas com enchentes.”

Uma das questões mais controversas a respeito do processo participativo está ligada ao interesse da população em participar. Parece-nos óbvia a necessidade da população em ser ouvida nas suas reivindicações, porém tal necessidade se mostra mais evidente nas populações mais carentes e necessitadas.

Jacob e Teixeira (1996) sugerem que a maioria da população pouco se mobiliza devido a existência de um contexto de “baixa institucionalização” para que a sociedade se utilize dos instrumentos de democracia participativa, e que a comunicação entre o poder público e sociedade é fator determinante na mobilização da sociedade, principalmente devido a fragilidade do tecido associativo local.

Estes fatores, segundo os autores, podem ser superados através da aplicação de uma metodologia de implementação de políticas participativas e de estratégias de relacionamento com a população visando o envolvimento de toda a sociedade no processo.

Em Santo André também foi possível verificar os índices de participação social em níveis considerados pequenos frente à população total do município, menos de 2% da população.

“A grande maioria da população é alheia à participação, infelizmente. Deveria existir um trabalho maior, não só do conselheiro. Rodar uma região toda, não é brincadeira. E nós fazíamos isso, íamos de casa e casa em casa. A intenção era fazer com que as pessoas estivessem presentes nas reuniões e vissem os técnicos da prefeitura e a presença do prefeito, para que percebessem como funcionava e tivessem a oportunidade de “botar a boca no trombone” e reclamar de tudo aquilo que acreditassem estar errado. Este esforço todo valeu a pena, mas mesmo assim, hoje em dia, poucos participam.”

A reduzida participação da sociedade quando comparada com a população total do município fica menos evidenciada nos segmentos mais carentes. E neste ponto os conselheiros também concordam, as áreas mais carentes da cidade são as mais beneficiadas pelo processo de Orçamento Participativo. Em primeiro lugar pela necessidade desta população e em segundo, pela maior capacidade de articulação de seus representantes com a comunidade.

Outro ponto de concordância na ótica dos entrevistados acerca do Orçamento Participativo de Santo André foi a questão da necessidade de aprimorar os meios de comunicação entre a prefeitura e a sociedade civil, no intuito de promover uma maior inserção da população no processo, divulgando as obras já realizadas que tiveram origem no processo, motivando a população a manter presença nas reuniões e participar dos debates acerca das carências e necessidades das regiões e da cidade.

“A prefeitura põe faixa, cartaz, outdoor e distribui panfletos. Os conselheiros visitam os bairros de suas regiões, promovem reuniões, conversam com a população nas ruas e mesmo assim, a gente percebe que são sempre as mesmas pessoas que estão presentes, muda um ou outro, uns aparecem em algumas

reuniões e depois não voltam mais.... Precisaríamos ser pensado um jeito de conscientizar a população para a necessidade da mobilização...”

A concepção do processo orçamentário municipal, além de técnica, requer o conhecimento da origem dos recursos municipais, a lei de responsabilidade fiscal e a destinação dos recursos oriundos de transferências constitucionais entre outros aspectos. Sua elaboração é complexa e os recursos municipais são invariavelmente escassos. A elaboração da Peça Orçamentária Municipal depende de variáveis muitas vezes incompreendidas pela maioria dos cidadãos.

Quando questionados acerca da complexidade do processo, encontramos outra unanimidade de pensamento entre os conselheiros entrevistados. É perceptível que a compreensão evoluiu dentro do processo do Orçamento Participativo. Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Diretor e Lei Orgânica Municipal foram incorporados ao cotidiano destes representantes gradativamente. O processo de aprendizagem e disseminação das práticas é essencial, conforme destaca Pontual (2000):

As experiências em curso têm demonstrado que não é suficiente a criação dos espaços e canais de participação, sendo necessário criar as condições para que esta participação ocorra de fato, capacitando os diversos atores (da sociedade civil e do estado) para o exercício de uma nova prática de gestão pública democrática.

A capacitação dos envolvidos é englobada na inserção destes no processo orçamentário municipal. A prefeitura tem buscado qualificar os participantes acerca dos procedimentos inerentes à confecção da Peça Orçamentária. E esta também é a percepção dos atores da sociedade civil. O processo de formação contemplado no ciclo do Orçamento Participativo possui um módulo considerado essencial pelos participantes.

O processo de formação do participante, ou seja, sua iniciação às questões relativas a formatação do Orçamento Municipal é tida pelos participantes como processo básico para aptidão a participação. O enfoque nas questões temáticas e a Caravana de Prioridades promovida pela prefeitura também compõem este processo de formação do conselheiro.

“A caravana que percorre a cidade, mostrando as prioridades levantadas pelos outros conselheiros nos dá a visão dos problemas da cidade.... Nós conhecemos bem, os problemas de nosso bairro, mas quando visitamos as regiões mais carentes percebemos que os nossos problemas, muitas vezes, podem esperar um pouco mais pela solução... Conheci bairros que nem sabia que existiam.... Imagine então seus problemas!”

“Sabia que os vereadores aprovavam ou não o Orçamento proposto pela prefeitura, mas não sabia das dificuldades para a prefeitura autorizar uma obra ou conserto que não estivesse previsto.... As leis são muito rígidas, se está lá, pode ser feito, se não...”

Quanto ao papel a ser cumprido e a auto-avaliação de seu desempenho como conselheiro, demonstra novamente o grau de envolvimento destes cidadãos com os propósitos do Orçamento Participativo.

Pôde ser verificado que, inicialmente, as preocupações dos conselheiros eram restritas às demandas de sua rua ou vizinhança, e ao transcorrer do processo de formação e familiarização com a cidade e suas carências, nota-se uma mudança de postura através de uma nova leitura do município. É inegável a preocupação com os problemas e necessidades da população menos assistida. Os problemas relativos a sua realidade como região dão espaço para as questões que afetam a cidade como um todo. Demandas regionais são debatidas no Conselho de maneira a contemplar a população local que reivindica tal demanda, porém sem perder o foco nas necessidades mais urgentes do município.

O conselheiro percebe sua responsabilidade de corresponder ao propósito da redução das desigualdades, contemplando regiões mais carentes. A construção de infra-estrutura de um Núcleo tem maior peso do que a construção de uma área de lazer, sem desprezar a importância da criação de espaços voltados à recreação no âmbito do município.

O processo, como um todo, é extremamente valorizado e respeitado pelos conselheiros. Estes enxergam no Orçamento Participativo um espaço, criado e fomentado pelo poder público, onde os cidadãos de qualquer sexo, raça ou credo pode se manifestar e reivindicar aquilo que

considera necessário para seu bairro, e consideram sua participação como representativa das regiões que os elegeram, como sendo porta-vozes e canal reivindicativo de suas respectivas regiões, além de fiscalizadores das demandas aprovadas através do acompanhamento das obras em andamento.

A questão da formatação do processo e sua sustentabilidade também são pontos de comum acordo entre os entrevistados. A estrutura existente, atualmente mantida pelo governo municipal, e a promoção da prática participativa estão diretamente ligadas à imagem do Partido dos Trabalhadores. Os entrevistados concordaram com a ligação entre o partido do governo e a prática do Orçamento Participativo a ponto de não acreditarem na continuidade do processo em decorrência de uma eventual mudança de caráter partidário na administração municipal.

O que vem ao encontro com as argumentações de Souza (2001) e Jacobi e Teixeira (1996) que esta prática é uma marca do Partido dos Trabalhadores e suscita a tese de que este processo só é possível em governos de esquerda.

“Não acredito que os prováveis candidatos à prefeitura da cidade, que não sejam do PT, ao assumir, manteriam o OP, aliás, como já aconteceu.”

“Se o PT perder a próxima eleição não teremos mais OP.”

Neste ponto, pode ser feita alguma analogia com experiências existentes em outros municípios. Assim como Santo André, o município de Ipatinga (MG) passou a adotar a política do Orçamento Participativo durante a gestão do Partido dos Trabalhadores, possuindo também como característica comum a inexistência de um “tecido associativo”. A experiência de Ipatinga com o governo petista durou oito anos, e mesmo após a mudança de partido na última eleição municipal, observamos que a prática continua ativa. Isto demonstra que o processo iniciado foi responsável pela construção de uma postura participativa da sociedade como também formou uma estrutura social capaz de reivindicar a manutenção de seu espaço frente à administração municipal, independente da ideologia partidária do poder constituído.

Com relação à estrutura, os entrevistados percebem a evolução da prática das reuniões e consideram o processo avançado e seguro.

“Nas primeiras reuniões do OP que participei, o acompanhamento das votações era manual, existia gente que votava três vezes, porque o controle era frouxo... Hoje a votação é eletrônica, cada pessoa um voto... Além disso, a gente vai acompanhando tudo pelos telões, as votações, as demandas, é tudo organizado... A prefeitura investiu muito nesse processo.”

“Os técnicos da prefeitura estão sempre presentes nas reuniões, quando surge uma demanda mais complexa eles explicam e justificam se é possível ou não encaminhar para votação... Tudo o que é discutido na reunião é registrado e depois encaminhado para os conselheiros.”

Por último, a evolução destes indivíduos e do processo de Orçamento Participativo de Santo André, como um todo, foi percebida também pelo governo. Através da diretoria responsável pela condução da prática constatamos que a dinâmica do processo evoluiu, assim como a relação entre governo e sociedade civil. Foi percebido um amadurecimento no comportamento da sociedade participante, o que por si contribui para a evolução do processo.

“No princípio, principalmente devido à pouca orientação dos participantes, era muito comum recebermos demandas das quais poderíamos considerá-las esdrúxulas, contudo este cenário mudou radicalmente, hoje as regiões demandam propostas coerentes com suas necessidades e dentro da realidade do município, ao ponto de, quando apresentadas, virem acompanhadas de um estudo prévio, efetuado pela própria sociedade, com relação a custos, disponibilidade de espaços, inexistência impedimentos legais, etc.”

“Os conselheiros traziam muitas demandas, parece-nos que não havia um entendimento prévio nos encontros regionais, e conseqüentemente, muitas não eram eleitas... Agora observamos que certas regiões apresentam apenas uma única demanda, o grupo daquela região entendeu o processo de tal forma que fecharam em consenso sobre a questão mais prioritária, levando para o Conselho votar na iminência de sua aprovação.”

“Já aconteceu, em determinada reunião no conselho, tanto as propostas do governo, quanto a da região não serem atendidas. A região não abria mão de eleger determinada demanda e também não aceitava a contra proposta do governo. O Conselho não aprovou nenhuma das duas.... Faz parte do processo.”

5 Conclusões

“... estamos rejeitando as noções da cidade como ator político.... Os benefícios ou sacrifícios se referem aos moradores e não às cidades. Daí a importância de não sufocar o conflito, como inclusive é tradição na história do Brasil, mas, ao contrário, criar condições para a emergência e conhecimento e abrir espaços para o exercício democrático da política.” (MARICATO, 2000).

A cidade de Santo André, através de seu governo, vem criando espaços e condições para a realização do exercício democrático. O estudo da prática do Orçamento Participativo na cidade revela uma forma de inserir o cidadão comum no processo de definição de prioridades para o município. Ainda segundo Maricato (2000), a prática incita não só a divisão dos recursos públicos com a anuência da população, mas a construção de um planejamento municipal capaz de reduzir desigualdades e dividir melhorias e oportunidades.

O processo demonstra que o poder público municipal apresenta respostas às diversas reivindicações da população. O debate travado entre a população e o governo de Santo André suscita a questão clamada pela sociedade em ser ouvida acerca de suas carências e necessidades.

Quando uma demanda, proposta por um grupo da população, é eleita dentro do processo do Orçamento Participativo, seu significado transcende a ótica de um benefício social advindo de uma obra ou serviço, na realidade ela corresponde a um anseio popular, definido pela própria população local, maior conhecedora de suas necessidades.

Demonstra o equilíbrio da adoção de uma democracia direta dentro de um modelo representativo, sem ferir a autoridade do legislativo constituído. As duas realidades convivem em harmonia, respeitando-se e compreendendo que ambos os processos são paralelos, porém congruentes na busca do bem estar da sociedade, apesar de ocorrer no âmbito executivo.

Seguindo a lógica da divisão dos poderes em três esferas, Executiva, Legislativa e Judiciária, o princípio da elaboração de um orçamento municipal, estadual ou federal deveria ser de responsabilidade da esfera responsável pela criação de leis e fiscalização do Executivo, responsável pela condução das definições emanadas da sociedade. Caberia, portanto, ao

Legislativo a elaboração do orçamento, através da previsão das receitas e suas respectivas destinações.

A evolução das relações entre a sociedade e o estado caminha para uma nova proposta de representação popular, onde o indivíduo possa externar suas necessidades.

Fica evidente o descontentamento da sociedade em relação aos poderes públicos constituídos, mesmo que democraticamente, observamos a desconfiança da população com a classe política e suas práticas quase sempre corporativistas e individualistas. A existência deste espaço promovido pelo governo de Santo André, tem condições de resgatar a credibilidade perdida pelo atual sistema político e seus atores.

Independentemente das críticas ao volume de recursos disponibilizados em relação ao Orçamento total do município e ao baixo percentual de participação, o modelo de co-gestão orçamentária adotado por Santo André pode ser aplicado em qualquer município brasileiro. De esquerda ou direita, os governos municipais podem e devem promover a inserção da sociedade através da criação de espaços onde a população possa se manifestar sobre a aplicação dos recursos públicos ou sobre a condução dos serviços prestados pelos entes públicos. Não se trata simplesmente de idealismo, trata-se de uma questão de cidadania e também vontade política para propor um canal aberto com a sociedade, não apenas para ouvir, mas para dividir responsabilidades e interesses comuns.

O modelo apresentado por Santo André possui regras claras sobre seu funcionamento e limitações, o que também contribui para sua credibilidade perante os participantes, como também proporciona ações que visem a melhoria do processo, posto que seja passível de inovações.

A falta de envolvimento de um número maior de participantes é um ponto de preocupação. Talvez devido à baixa credibilidade política que a grande maioria dos governos brasileiros possui contribua para a descrença de uma grande parte dos cidadãos que não comparecem aos encontros, porém alguma medida deve ser adotada pelo governo, visando aumentar a mobilização social em torno da questão participativa. Uma pesquisa específica com a população

em geral pode ser um ponto de partida para identificar a resistência da maioria da população em participar, revelando possíveis entraves ou percepções negativas.

De qualquer modo, se faz necessária a busca de melhorias no processo de comunicação entre o governo e a sociedade andreense no intuito de uni-los em torno do processo participativo, união que propiciaria ganhos para ambos os lados. Pelo lado do governo a possibilidade de discutir propostas com uma parte mais significativa da cidade, conferindo assim maior legitimidade às suas ações, e o aumento do poder de negociação da sociedade decorrente de uma maior mobilização.

Destacam-se o envolvimento dos participantes com as questões relativas aos problemas considerados emergenciais encontrados na cidade. Conforme identificado na análise dos resultados, as demandas originadas junto a população mais carente são priorizadas, o que evidencia o esforço coletivo para a busca de soluções que visem a diminuição das desigualdades sociais.

Cabe verificar também o que foi apontado tanto pelos conselheiros da sociedade civil e pelos membros do governo. A prática do Orçamento Participativo em Santo André não está previsto na Lei Orgânica Municipal. Na ausência do atual governo a prática do OP pode não ter sua continuidade garantida, como já ocorreu no período entre 1993 e 1996. Esta situação não seria preocupante caso existisse um forte poder de mobilização entre os atores da sociedade civil, o que verificamos que não ocorre em Santo André, onde menos de 2% da população participa ativamente do processo participativo. Talvez a necessária melhoria no processo de comunicação apontada neste trabalho seja uma saída para evitar tal esvaziamento, promovendo um maior poder de mobilização da sociedade em torno das questões relativas a sua cidade.

O princípio básico da democracia proferida por Lincoln, baseia-se no tripé constituído por igualdade, liberdade e participação, inquirindo o indivíduo a assumir a responsabilidade de estar presente dentro deste processo, fazendo-se ouvir e, principalmente reconhecer seu papel como cidadão.

A participação do indivíduo na elaboração orçamentária municipal é fator de extrema importância para o exercício da cidadania, porém o efetivo acompanhamento da execução deste

orçamento é primordial, no intuito de verificar sua aplicação e conferir responsabilidade à nossos governantes.

Por fim, a sociedade deve buscar instrumentos que permitam avaliar e fiscalizar o desempenho do Estado, exigindo uma prestação de contas e a aplicação dos recursos públicos de forma equilibrada e transparente.

Referências Bibliográficas

ARANTES, O., VAINER, C. B., MARICATO, E. **A cidade do pensamento único /desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L., NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortes, 2003.

BALCÃO, N.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Controle Social do Orçamento Público**. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

_____. **Estado, governo e sociedade; por uma teoria geral da política**. 12º ed., São Paulo: Terra e Paz, 2005.

BOOKCHIN, M. **Municipalismo Libertário**. São Paulo: Imaginário, 1999.

BORJA, J. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: FISHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. 2º ed. Rio de Janeiro: Editora FVG, 1997.

CARVALHO, M. C. A. A.; FELGUEIRAS, D. **Orçamento participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

COUTINHO, M. C. Participação dos trabalhadores: um estudo sobre as práticas e as representações em uma organização participativa. **Psicologia em estudo**. Maringá, v. 7, n. 2, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722002000200012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 Nov. 2006.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 115, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25 Jan. 2007.

ECO, H. **Como se faz uma tese**. 18º ed., São Paulo: Perspectiva, 2002.

FARIAS, C. F. **Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte**. 1996. Dissertação (Mestrado) – Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

_____. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In: ARITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

FERREIRA, A. L. S. S. **Lages: Um jeito de governar**. São Paulo: Instituto Pólis, 1991.

FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. **As experiências de orçamento participativo no Brasil: gestão 1997 – 2000**. Disponível em: <http://www.participacaopopular.org.br/atividades.htm>. Acesso em 15 Jun. 2006.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2004. Coordenação de população e indicadores sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 13º ed., São Paulo: Atlas, 2005.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4º ed., São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sócio política**. São Paulo: Cortez, 2001.

GONÇALVES, M. F. R. (Coord.). **Manual do prefeito**. 12º ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

GRAMSCI, A. **Dos cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, vol. III.

_____. _____. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, vol. IV.

JACOBI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Orçamento participativo: co-responsabilidade na gestão de cidades. **São Paulo em perspectiva**. Seade, Vol. 10, n° 3. São Paulo, 1996.

KOTLER, P.; ARMSTRONG, G. **Princípios de marketing**. 9° ed., São Paulo: Prentice Hall, 2003.

LLORENS, F. A. **Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MAXIAMIANO, A. C. A. **Além da hierarquia: como implantar estratégias participativas para administrar a empresa enxuta**. São Paulo, Atlas, 1995.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582002000300006&lng=pt&nr=iso>. Acesso em: 06 Dez. 2006.

NIETZSCHE, F. W. **Além do bem e do mal: prelúdio a uma filosofia de futuro**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

_____. **Genealogia da moral: uma polêmica**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

PONTUAL, P. C. **O processo educativo no orçamento participativo: aprendizado dos atores da sociedade civil e do estado**. 2000. Tese (Doutorado) – Educação: História e Filosofia da Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

PRATES, A. M. Q. **Reestruturação produtiva no Brasil dos anos 90 e seus impactos na região do Grande ABC Paulista**. 2005. Dissertação de Mestrado – Economia Regional e Urbana do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

PROJETO DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. **Orçamentos participativos no Brasil: 1997 – 2006**. Disponível em http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html. Acesso em: 13 Ago. 2006.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. 4º ed., São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SANTOS, B. S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAMMARTINO, W. **A integração do sistema de recursos humanos com as estratégias organizacionais**. 2002. 270 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, São Paulo, 2002.

SEADE. **Perfil Municipal**. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/index.php>> Acesso em 20 out. 2006.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 06 Dez 2006.

TEIXEIRA, A. C. Orçamento participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação em formatos de experiência. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

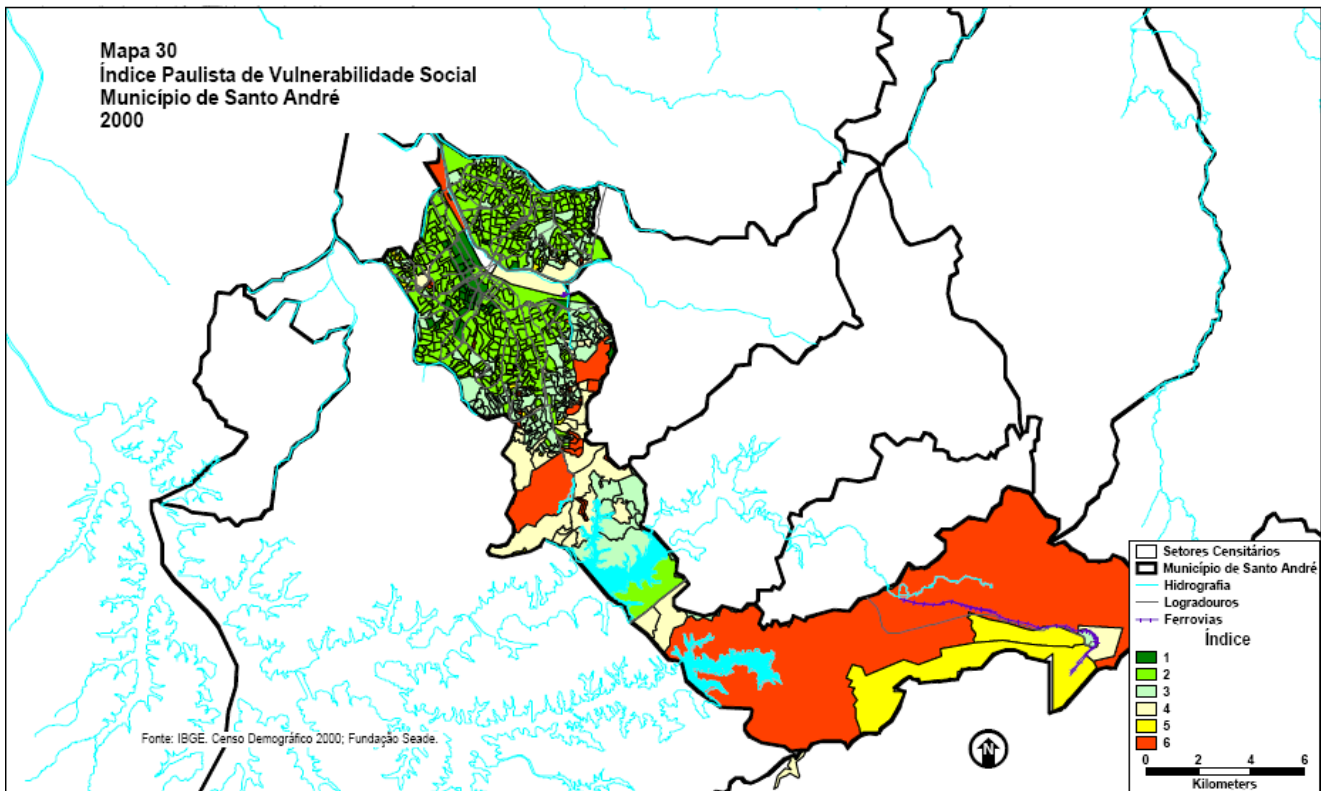
TORO, J. B. **A construção do público: cidadania, democracia e participação.** Rio de Janeiro: Senac Rio, 2005.

WAMPLER, B. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003.

WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações.** 11^o ed., São Paulo: Pensamento e Cultrix, 2002.

ANEXOS

Mapa 30
Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
Município de Santo André
2000



Roteiro de Entrevistas

1. Há quanto tempo você participa do processo de Orçamento Participativo em Santo André?
2. Como se deu o início de sua participação?
3. O que o motivou a participar deste processo?
4. Qual a sua opinião sobre o processo realizado em Santo André?
5. Como você avalia a atuação do Governo Municipal dentro do processo?
6. Em qual momento do processo observamos as maiores dificuldades?
7. O processo de escolha de prioridades pela maioria normalmente deixa uma seqüela de desapontamento no grupo que é vencido, como em qualquer processo democrático. O que é feito para manter este grupo derrotado ativo no processo, evitando um natural afastamento?
8. Alguns estudos apontam para uma necessidade de preparar a população para o processo participativo, visando obter definição de prioridades factíveis ao poder público e de real necessidade para a população. Sob esta ótica, como você percebe a evolução da população participante dos conselhos do OP?
9. A capacitação oferecida aos conselheiros pela prefeitura é suficiente para a compreensão do processo orçamentário e da capacidade de investimentos do poder público?
10. No processo orçamentário, a evolução da participação tornou-se mais efetiva a ponto de representar parte significativa da população, contemplando todos os segmentos da sociedade?
11. A sociedade, de uma maneira geral, busca participar da administração, emitindo críticas, sugestões e opiniões acerca das decisões dos executivo e legislativo municipais?
12. Qual a sua visão sobre o interesse da população participar do processo decisório dentro do município?

13. Quais medidas cabem à administração municipal adotar para elevar o interesse da sociedade em participar das questões relacionadas ao cotidiano de sua cidade?
14. Observando as questões levantadas pela população no decorrer do processo de OP durante os anos, pode-se verificar alguma mudança de prioridades?
15. Como você avaliaria sua atuação como conselheiro?
16. O que é passível de melhora dentro do processo?
17. Deixamos de abordar algum assunto que considere relevante para a discussão da prática de OP em Santo André?