



Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

18

Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002)

Março, 2004

Instituto Pólis/PUC-SP





Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

A existência de instâncias de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda está em construção, e a divulgação de informações e análises sobre as políticas da cidade podem contribuir para esse processo.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas, segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento da execução orçamentária do município e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos são públicos e existem programas especiais de capacitação para as lideranças comunitárias que atuam nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos núcleos de estudo e pesquisa do Programa de Pós-Graduação da



PUC-SP das áreas de Serviço Social e Educação: Segurança e Assistência Social; Criança e o Adolescente; Movimentos Sociais; Saúde e Sociedade; Currículo, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Colegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.

Essa quarta série de Cadernos tem como foco o desempenho das políticas monitoradas nos dois primeiros anos da atual gestão. No que se refere ao tema do Orçamento, nossa atenção voltou-se para a experiência do Orçamento Participativo. Os estudos não esgotam as dimensões da política em questão. Seu maior objetivo é oferecer material que subsidie a intervenção dos atores coletivos na defesa dos direitos de cidadania.



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP

Denise Vitale



**CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO DO PÓLIS -
INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS**

VIT VITALE, Denise

Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002). / Denise Vitale. —
São Paulo: Instituto Pólis; PUC-SP, 2004. 76 p. (Observatório dos
Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas
da cidade de São Paulo, 18)

1. Orçamento Participativo. 2. Orçamento Participativo na Cidade
de São Paulo. 3. Participação Cidadã. 4. Controle Social do Orçamento
Municipal. 5. Cidade de São Paulo. 6. Gestão Marta Suplicy. I. Instituto
Pólis. II. PUC-SP. III. Título. IV. Série.

Vocabulário CDI/Instituto Pólis

SÉRIE OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Organização da Série: Anna Luiza Salles Souto e Rosângela Paz

Equipe: Stela da Silva Ferreira, Thaís Cattel Gomes Alves e Luíz Roberto Lauand

Revisora: Izabel Moraes Baio

Editoração Eletrônica: SM&A Design

Capa: Bamboo Studio

Impressão: Gráfica Peres



Sumário

1. Introdução	9
2. A cidade de São Paulo no ano 2000	11
3. A instituição do OP em São Paulo	16
3.1 A Coordenadoria do OP	17
3.2 Recursos definidos	19
3.3 A divisão territorial	21
4. O ciclo do OP	23
4.1 A estrutura da participação	23
4.2 A dinâmica das assembléias e a definição de prioridades	30
4.3 Critérios para a distribuição dos recursos	43
4.4 Elaboração do Plano de Obras e Serviços	48
4.5 Balanço da execução das demandas	52
4.6 Organização e divulgação do processo	57
4.7 O Poder Legislativo e a aprovação da lei orçamentária	61
5. A participação da comunidade	62
6. Conclusões: avanços e desafios	66
7. Notas	73
8. Bibliografia	75





1. Introdução

O Orçamento Participativo (OP) é a principal inovação democrática no Brasil contemporâneo. Implementado em 1989, em alguns municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), como Porto Alegre, Santo André e Angra dos Reis, é hoje praticado por mais de 100 municípios de diversos portes em todas as regiões do país, administrados por diferentes partidos políticos.

A experiência do OP tem permitido aprofundar a prática da democracia ao introduzir um novo modelo de gestão pública que se apóia em duas idéias centrais: de um lado, a combinação da participação popular direta e mecanismos tradicionais de representação e, de outro, a introdução de um método objetivo de redistribuição dos recursos públicos.

Trata-se de uma experiência no campo institucional, implantada a partir de uma decisão política do Poder Executivo. Por essa decisão, a prerrogativa de elaboração do projeto de lei orçamentária, constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo, passa a ser compartilhada com a população. É nesse sentido que se fala de um processo de co-gestão e de compartilhamento do poder. Governo e população tornam-se co-autores da elaboração do orçamento público, principal instrumento de planejamento e definição de políticas públicas prioritárias para a cidade.

No município de São Paulo, a primeira tentativa de implementação do Orçamento Participativo ocorreu há mais de dez anos, na gestão de Luiza Erundina (1989-1992), no primeiro governo do PT no município. Assim como em outras administrações municipais do PT que assumiam o governo em 1989, o OP constituía uma diretriz de gestão que procurava introduzir um novo modo de governar.



O princípio básico era romper com o modelo centralizador e autoritário de definição das políticas públicas locais, criando uma relação mais próxima e direta com as reivindicações populares. No lugar do gabinete fechado, formado apenas por técnicos e membros do governo, assembleias abertas dando voz à população. Ao mesmo tempo, por meio de uma maior proximidade com as necessidades populares, buscava-se a inversão de prioridades, isto é, a priorização dos investimentos nas áreas da cidade historicamente menos atendidas pelo Estado, privilegiando-se, com isso, as camadas sociais mais carentes dos serviços públicos.

Contudo, a vontade política presente no governo Erundina não se traduziu em uma metodologia de deliberações populares e distribuição dos recursos, instituída sistematicamente ano a ano, tal como o OP viria a oferecer nos anos seguintes em outros municípios e em São Paulo em 2001¹.

A falta de experiência acumulada e a não-familiaridade com as questões técnicas inerentes ao processo orçamentário foram dois fatores que contribuíram para a timidez das iniciativas tomadas. As discussões realizadas em torno do orçamento público municipal tiveram um caráter consultivo e informativo. Se, por um lado, isso permitiu o conhecimento das necessidades da população, bem como mais acesso às informações sobre as contas públicas, por outro, não possibilitou a natureza deliberativa essencial ao OP, nem ofereceu o mesmo potencial de transparência permitido por ele.

De todo modo, o governo Erundina iniciou um caminho inédito na história municipal de São Paulo, ao incentivar a organização e a mobilização popular e ao avançar no projeto de inverter prioridades, priorizando os investimentos nas áreas mais carentes da cidade. Embora a experiência do Orçamento Participativo tenha



sido implementada timidamente entre 1989 e 1992, pode-se dizer que esse período iniciou a construção de um processo que seria retomado com mais força no ano de 2001.

Com o fim da gestão Erundina e a vitória de Paulo Maluf nas eleições de 1992, a construção institucional de um projeto de participação popular foi abandonada. No seu lugar, os oito anos de Maluf e Celso Pitta instituíram um processo oposto, de centralização de poder e diálogo com a população apenas nos períodos eleitorais. Da mesma forma, o princípio de inversão de prioridades, que pautou o governo Erundina, foi novamente invertido, e voltou-se ao modelo predominante na história do Brasil, destinando-se a maior parte dos investimentos para as áreas mais ricas da cidade. Como agravante, essa opção deixou como saldo uma dívida de, à época, R\$ 10,5 bilhões, herdada pela gestão seguinte e pelo processo do Orçamento Participativo implementado em 2001.

2. A cidade de SP no ano 2000

Os dados do Censo de 2000 confirmam a posição peculiar que o município de São Paulo ocupa no contexto urbano brasileiro e mundial. Com uma população de quase 10,5 milhões de habitantes, trata-se da maior metrópole nacional e da terceira maior cidade do mundo, atrás apenas de Tóquio e da Cidade do México. Com exceção do Rio de Janeiro, a segunda metrópole nacional brasileira, as demais cidades grandes do país – Salvador, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre – apresentam escalas muito menores, não excedendo 2,5 milhões de habitantes. Conforme a tabela abaixo revela, essa posição resultou de um alto índice de crescimento ao longo do século XX, tendo a população paulistana



quase triplicado nos últimos 40 anos. De 3.783.000 habitantes, em 1960, passou para 10.434.000 habitantes em 2000. No entanto, a fase do grande crescimento ocorreu até os anos 80, quando a taxa de crescimento anual da população paulistana superava a da população brasileira. Embora a partir da década de 50 a taxa de crescimento tenha iniciado um movimento de queda, ainda manteve-se alta e significativa até os anos 80. A partir daí, o crescimento torna-se mais lento, mas São Paulo já surgia, nessa época, como uma metrópole de 8,5 milhões de pessoas.

Evolução da População Residente

	População Residente (em milhares de habitantes)					
	1960	1970	1980	1991	1996	2000
Brasil	70.191	93.139	119.003	146.825	157.080	169.799
Estado de São Paulo	12.824	17.772	25.041	31.589	34.121	37.032
Região Metropolitana de São Paulo	4.791	8.140	12.589	15.445	16.583	17.879
Município de São Paulo	3.783	5.825	8.493	9.646	9.839	10.434

Fonte: IBGE

Crescimento Populacional

	Taxa Anual de Crescimento (%)					
	1950/60	1960/70	1970/80	1980/91	1991/96	1996/2000
Brasil	3,0	2,9	2,5	1,9	1,4	2,0
Estado de São Paulo	3,4	3,3	3,5	2,1	1,6	2,1
Região Metropolitana de São Paulo	6,1	5,4	4,5	1,9	1,3	1,9
Município de São Paulo	5,4	4,8	3,7	1,2	0,4	1,5

Fonte: IBGE





Além do enorme número de habitantes, a grandeza da escala do município de São Paulo também se expressa em sua área de 1.509 km² e na alta densidade demográfica de quase 7 mil habitantes por km². Apenas para se ter uma idéia, em termos de extensão territorial, cidades como Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife registram áreas bem menores. Conforme dados do Censo 2000, a área de Porto Alegre estende-se por 496 km², a de Belo Horizonte, por 331 km², e a de Recife, por 218 km². Em termos de densidade, porém, São Paulo, Belo Horizonte e Recife apresentam índices semelhantes, enquanto apenas Porto Alegre revela um índice menor.

Município de São Paulo: Área Total, População Residente e Densidade Demográfica.							
	Área(Km2)	População			Densidade (pop/km ²)		
		1991	1996	2000	1991	1996	2000
Município de São Paulo	1.509	9.646.185	9.839.436	10.434.252	6.392	6.521	6.915

Fonte: IBGE

O crescimento populacional acelerado não correspondeu a um aumento dos investimentos em infra-estrutura em escala suficiente para abranger a área ocupada. A resultante foi o surgimento de amplos espaços de ocupação desordenada, desprovidos de infra-estrutura e serviços básicos que atendessem suficientemente à demanda. Em poucas décadas, São Paulo transformou-se na principal cidade do país, em seu pólo econômico mais importante, sem, porém, ter resolvido seus problemas centrais, sobretudo nas áreas periféricas, de saneamento básico à habitação, de transporte urbano a serviços de saúde e educação. A maior cidade e a mais rica do país tornou-se também social e economicamente extremamente desigual.



Embora esteja entre os 30 melhores municípios brasileiros, segundo o Atlas de Exclusão Social, com Índice de Exclusão Social de 0,667, a composição dos dados que integraram a formação do índice revelam a desigualdade social bem como a informalidade no mercado de trabalho como alguns de seus principais problemas. Ainda que o município tenha altas taxas de alfabetização (0,911) e menor pobreza (0,803), conta com alto índice de desigualdade social (0,485) e baixo índice de emprego com carteira assinada (0,368). Em relação ao índice de desigualdade (calculado a partir da relação entre os chefes de família com rendimentos acima de dez salários mínimos e aqueles com rendimentos até esse montante), a situação poderia ser melhor, já que municípios melhor colocados no ranking, como Porto Alegre e São Caetano do Sul, apontam índices de 0,763 no primeiro caso e 0,864 no segundo².

A análise do município de São Paulo apresentada no *Atlas de Exclusão Social* confirma uma cartografia já sinalizada em vários estudos prévios, apresentando os distritos centrais com menor grau de exclusão social e os periféricos como áreas de alta exclusão³. O mapa social de São Paulo revela, assim, a existência de uma cidade territorialmente segregada, marcada por realidades profundamente distintas.

No centro socialmente mais incluído, estão 24 dos 96 distritos da cidade, com Índice de Exclusão Social entre 0,6 e 1,0. Na periferia, sobretudo no extremo sul, no extremo leste e também no extremo norte, encontram-se os 30 distritos socialmente mais excluídos, com Índice de Exclusão Social abaixo de 0,4. Os 40 restantes estão entre as duas situações extremas com índices intermediários.

Os indicadores parciais que compõem o Índice de Exclusão Social (pobreza, emprego formal, desigualdade social, alfabeti-



zação, escolaridade, juventude e violência) reproduzem, em cada item específico, a realidade de segregação centro/ periferia demonstrada pelo índice geral. A exceção ocorre apenas com o índice de emprego formal, cujos índices mais elevados não coincidem com os 24 distritos centrais melhor incluídos do município. Distritos periféricos como Anhangüera, Jardim São Luís e Raposo Tavares apresentam os melhores índices (entre 0,7 e 1,0), enquanto distritos como Ibirapuera e Moema apresentam índices bem inferiores (entre 0,5 e 0,6). Os piores níveis (entre 0,0 e 0,5), porém, são encontrados apenas nas áreas mais periféricas, no extremo leste e no extremo sul.

São Paulo entra no segundo milênio como a maior metrópole nacional, mas também como um município repleto de problemas sociais e econômicos a serem enfrentados. A estagnação econômica vivida no país a partir dos anos 80 e o modelo neoliberal das políticas macroeconômicas adotadas ao longo da década de 90 repercutiram na crescente taxa de desemprego, no empobrecimento da população e no aumento da violência. No espaço urbano de São Paulo, levaram a um aumento da concentração de habitantes nas periferias e ao agravamento do *déficit* de infra-estrutura e da prestação de serviços públicos a seus habitantes, problemas presentes, desde meados do século XX, por causa dos fenômenos da industrialização e urbanização aceleradas.

Diante de tantos problemas e necessidades, a definição de alocação dos recursos públicos torna-se vital. Ao oferecer um método objetivo para essa definição, a partir da participação popular e da priorização das áreas mais carentes, o Orçamento Participativo propõe-se a assumir um papel crucial no projeto de reconstrução da cidade de São Paulo.



Esse estudo procura oferecer um balanço preliminar dos dois primeiros anos da experiência de Orçamento Participativo no município de São Paulo na gestão de Marta Suplicy (2001-2004). Trata-se de um trabalho pioneiro, cuja primeira tarefa foi procurar reunir, de modo organizado e sistemático, diversas informações e dados produzidos ao longo desse período que se encontravam esparsos/ dispersos em uma série de documentos. Nesse sentido, o objetivo inicial foi descrever, com rigor, o processo do OP em São Paulo em 2001, 2002 e início de 2003. Ao mesmo tempo, a reconstrução da experiência permitiu algumas análises que ora apontam para avanços, ora para limites do processo. Nos dois casos, pretende-se o estabelecimento de uma crítica construtiva para o aperfeiçoamento do OP paulistano. Do ponto de vista metodológico, a elaboração desse estudo ocorreu a partir da coleta e análise de documentos, bem como da realização de entrevistas com a equipe de governo, conselheiros e delegados.

3. A instituição do OP na cidade de São Paulo

O Orçamento Participativo foi uma das propostas de campanha da candidata do PT à Prefeitura de São Paulo, Marta Suplicy, na coligação Muda São Paulo PT /PC do B /PCB / PHS. Durante a campanha, ocorreram vários seminários que procuraram discutir a questão da participação popular, em especial o OP e sua implementação em São Paulo.

A experiência acumulada dos vários municípios que realizam o processo no Brasil foi um dos fatores que incentivou



a proposta. Com a vitória nas eleições de 2000, o processo de participação popular nas deliberações sobre o orçamento público municipal teve início no primeiro ano de governo, em 2001, após a criação de uma coordenadoria específica para a condução do processo, denominada Coordenadoria do Orçamento Participativo (COP).

3.1 A Coordenadoria do OP

A Coordenadoria do Orçamento Participativo foi instituída pela Lei nº 13.169, de 11/6/01⁴, juntamente com outras duas coordenadorias – a Coordenadoria de Participação Popular e a da Juventude. No caso do OP, a COP é vinculada tanto ao Gabinete da Prefeita como à Secretaria de Governo Municipal, havendo, assim, uma relação direta entre a dinâmica do OP e a prefeita. A COP articula-se com a Secretaria de Finanças, órgão responsável, dentre outras funções, pela elaboração final do projeto de lei orçamentária e pela coordenação dos conselhos setoriais junto com a Coordenadoria de Participação Popular.

A posição da Coordenadoria do OP na estrutura de governo chama a atenção para duas questões centrais. A primeira refere-se à coexistência de duas coordenadorias dedicadas ao tema da participação. Se, por um lado, isso parece indicar a relevância do tema para o governo, é preciso indagar, por outro, em que medida a coexistência de duas coordenadorias distintas não assume justamente o efeito contrário, contribuindo para a fragmentação do projeto participativo. Conforme será analisado mais adiante, o desenvolvimento do processo do OP acabará exigindo a aproximação e articulação entre os dois espaços / duas coordenadorias, o que, porém, apresentará algumas dificuldades.



A segunda questão diz respeito ao fato de a Coordenadoria do OP não ter sido parte de uma reforma administrativa mais ampla que vinculasse o processo participativo a órgãos centrais de planejamento urbano e à ação de governo. Embora esse tenha sido um tema controverso durante a elaboração do programa de governo, a opção predominante foi a de não realizar a reforma logo no início da gestão. Se a instituição do OP na cidade de São Paulo foi algo relativamente consensual, o mesmo não ocorreu com o papel que o OP teria na estrutura de governo. Em se tratando de definir não a necessidade ou a importância de se compartilhar o poder, mas *quanto e em que grau* fazê-lo, é de se supor que o tema tornou-se mais complexo, levando a maiores tensões na estrutura de poder governamental.

A manutenção de grande parte da estrutura administrativa anterior teve como efeito, do ponto de vista do processo do OP, a ausência de um órgão encarregado do planejamento da ação governamental ao qual ele pudesse estar vinculado, de modo a assumir uma posição mais central no planejamento urbano e mais integrado com as demais secretarias e órgãos de governo⁵.

A questão torna-se mais relevante com a implementação, em 2002, de um programa de descentralização administrativa a partir das subprefeituras, como será visto adiante. Essa descentralização implicou algumas reformas, que, porém, não levaram em consideração a reformulação das estruturas de participação, seja do ponto de vista da ação de governo mais centralizada, seja a partir de cada subprefeitura. Passados mais de dois anos, não foram criadas as condições institucionais para que o OP e o planejamento participativo, em geral, se transformassem no centro da ação de governo, a exemplo de outras prefeituras, como a de Porto Alegre⁶.



3.2 Recursos definidos

Uma vez estabelecida a Coordenadoria do Orçamento Participativo, uma das primeiras medidas tomadas foi determinar o montante da receita orçamentária que seria objeto das deliberações populares. Para o primeiro ano do processo, a opção foi a de debater e decidir apenas os investimentos em saúde e educação, dada a existência de recursos garantidos por lei para essas duas áreas. O objetivo foi dar início ao processo com alguma cautela, evitando-se criar expectativas que não pudessem ser atendidas por falta de recursos. Como era o primeiro ano de governo, seria necessário, primeiro, conhecer melhor a situação financeira do município para poder apresentar à população estimativas de receita mais precisas.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 (artigo 212) determina que os municípios gastem pelo menos 25% da receita resultante de impostos e de transferências na manutenção e no desenvolvimento do ensino. No caso do município de São Paulo, a Lei Orgânica (art. 208) vai mais além, estabelecendo que 31% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, devem ser aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental e da educação infantil, incluindo-se gastos com custeio e investimentos. Da mesma forma, as despesas mínimas com saúde foram estipuladas pela Emenda Constitucional n° 29, de 2000, segundo a qual até 2004 os municípios devem aplicar pelo menos 15% das receitas oriundas de impostos municipais e transferências constitucionais em ações e serviços públicos de saúde⁷.

Já no segundo ano, em 2002, além dos investimentos em saúde e educação, cada região escolheu uma terceira área, ampliando-se



a fatia de recursos para a deliberação do OP. Por fim, em 2003, todas as áreas passaram a ser objeto de demanda, não havendo mais limitações dentro da esfera de competência municipal.

Em termos de recursos, em 2001 foram deliberados R\$ 481.250.000,00, o que equivale a 5% da receita total do município e a 63% das despesas de investimento. Em 2002, foram definidos R\$ 661.883.511,00, correspondentes a 6% da receita total e 62% dos investimentos. Houve, assim, um aumento de 37% em relação ao ano anterior. Esses valores referem-se ao que foi deliberado para a proposta orçamentária e não aos recursos efetivamente gastos pelo governo na execução orçamentária. A tabela abaixo ilustra as definições de recursos do OP:

Volume de recursos definido no OP (em R\$)		
	2001/2002	2002/2003
Receita total	9.580.000.000,00	10.593.649.200,00
Despesas de capital (investimentos*)	766.400.000,00	902.399.445,00
(% em relação à receita total)	(8%)	(9%)
Despesas definidas no OP	481.250.000,00	661.883.511,00
(% em relação à receita total)	(5%)	(6%)
(% em relação às despesas para investimentos)	(63%)	(62%)

*Contabilizam-se as despesas com obras e instalações, assim como equipamentos e material permanente. Excluem-se as despesas com amortização da dívida e inversões financeiras.

Fonte: Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo / Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico da PMSP.

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



3.3. A divisão territorial

As experiências de Orçamento Participativo são realizadas a partir de uma perspectiva regionalizada do município. Assumem como ponto de partida o fato de que as prioridades orçamentárias podem ser melhor definidas a partir do olhar dos moradores de cada bairro, por serem eles os que melhor conhecem os problemas e as necessidades de sua região. É justamente por isso que tanto a estrutura de participação quanto à deliberação sobre investimentos ocorrem regionalmente. Assim, além da definição de recursos, a implementação do OP exige, desde o início, a definição da divisão territorial a partir da qual o processo será desenvolvido.

Em São Paulo, a opção foi trabalhar com a divisão espacial existente, consolidada nas 28 Administrações Regionais (AR) e nos 96 distritos da cidade, não se criando uma reordenação territorial específica para o OP. No segundo ano de governo, o processo também incluiu uma divisão do território mais detalhada, constituída a partir da pesquisa “Origem e Destino do Metrô”, realizada em 1997 para o planejamento do transporte. A pesquisa forneceu uma divisão territorial mais detalhada da cidade, subdividindo os distritos do município em 270 unidades, denominadas ODs (Origem-Destino).

Isso permitiu a avaliação da cidade “a partir de três espécies de lentes”, visualizando-se, então, os problemas e as soluções em seus níveis micro e macrorregional. Contudo, vale ressaltar que as três divisões adotadas – ARs, distritos e ODs – não foram estabelecidas especificamente para o processo, tendo sido criadas, portanto, por critérios não necessariamente relevantes para a dinâmica do OP. Aspectos como o perfil socioeconômico similar



e a associação e mobilização da população não foram levados em conta nas divisões utilizadas, o que levou a algumas distorções, como a situação problemática dos “bolsões” de exclusão, áreas extremamente pobres e carentes inseridas em regiões de classe média e classe média alta. O caso da favela Paraisópolis, inserida no distrito do Morumbi, é um exemplo.

Em 2003, a organização espacial do OP sofreu nova mudança em função da implementação das subprefeituras como parte do projeto de descentralização político-administrativa. O projeto de descentralização foi uma das propostas de campanha do governo Marta, aprovado pela Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002. Considerando-se as particularidades da cidade de São Paulo, com mais de 10 milhões de habitantes e mais de 1.500 km² de área, a descentralização visa aproximar as relações entre governo e população, tornando os serviços públicos mais próximos dos cidadãos⁸.

O objetivo é tornar a Administração Pública efetivamente presente em todas as regiões da cidade, atentando para suas especificidades e vocações locais. É nesse sentido que as subprefeituras devem “atuar como indutoras de desenvolvimento local, implementando políticas públicas a partir das vocações regionais e dos interesses manifestos pela população”, ao mesmo tempo em que devem “instituir mecanismos que democratizem a gestão pública e que fortaleçam as formas participativas existentes em âmbito regional”⁹.

As 28 administrações regionais foram transformadas em subprefeituras, sendo ainda criadas outras três: Tiradentes, M’Boi Mirim e Parelheiros. O processo do OP em 2003 passou a ocorrer a partir de cada uma dessas subprefeituras.



4. O ciclo do OP

4.1 A estrutura da participação

Assim como a grande maioria das experiências de Orçamento Participativo desenvolvidas em vários municípios brasileiros, o OP de São Paulo estrutura-se a partir de três grupos de atores diretamente envolvidos no processo: o governo; a população em geral; e os delegados e conselheiros, que constituem duas instâncias de representação criadas especificamente para o processo, visando à mediação dos dois primeiros grupos.

Com relação ao governo, o OP envolve a Coordenadoria do Orçamento Participativo e o Gabinete da Prefeita, bem como a Coordenadoria de Participação Popular e a Secretaria de Finanças. Dada a importância que as questões de saúde e educação assumiram desde o primeiro ano de governo, as respectivas secretarias também tiveram um papel relevante assim como todas as secretarias-fins – aquelas que fazem atendimento direto à população – no segundo e no terceiro ano.

Na outra ponta do processo está o conjunto da população em geral, formado pelos moradores da cidade. Todos os residentes do município maiores de dezesseis anos podem participar, não sendo necessária a condição de nacionalidade brasileira. Isso significa que, diferentemente do sistema eleitoral vigente, os estrangeiros podem participar desde que sejam residentes no município e na região das assembleias. Da mesma forma a participação é aberta e estimulada para todos os moradores, estejam eles reunidos em grupos ou não. A efetiva participação nas assembleias exige apenas o cadastramento no início da reunião com a apresentação de um documento de identidade com foto.



Fazendo a ponte entre o governo e a população estão os delegados e conselheiros, moradores eleitos pelos membros da comunidade para constituírem dois níveis de representação criados especificamente para o OP. A presença desses níveis de representação ocorre em quase todas as experiências de Orçamento Participativo no Brasil, inclusive em cidades pequenas, como forma de manter o vínculo entre o Executivo e a população mais estreito e constante. Em um município com mais de 10 milhões de habitantes, essa representação torna-se imprescindível.

Os delegados

O primeiro nível de mediação é formado pelos delegados, eleitos nas assembléias deliberativas temáticas ou territoriais, na proporção de um para cada 20 moradores presentes. Trata-se de uma proporção mais elevada do que a de outros municípios (na maioria dos casos, elege-se um delegado para cada 10 moradores presentes) justamente pela diferença de escala. Qualquer morador presente nas assembléias territoriais ou temáticas pode ser eleito delegado, desde que não seja detentor de cargo em comissão na administração municipal ou cargo eletivo em qualquer esfera do poder público.

Os delegados são a ligação entre a comunidade e os conselheiros do OP, em suas regiões, e entre a comunidade e o governo na fiscalização e execução do Plano de Obras e Serviços. São responsáveis por incentivar a participação popular de forma permanente na região, reunindo-se com a comunidade, discutindo os principais problemas e possíveis soluções, acompanhando a execução das obras e serviços, fiscalizando a administração municipal e levando as informações para o conhecimento da população.



No ciclo de 2003, houve uma inovação com a eleição de delegados dos chamados segmentos sociais vulneráveis, visando facilitar, assim, a representação de grupos historicamente excluídos e socialmente discriminados. Foram identificados nove segmentos vulneráveis que poderiam eleger delegados em uma razão menor do que a exigida para os demais moradores. Assim, mulheres, negros, idosos, jovens, crianças e adolescentes e GLBTs (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros) tiveram direito de eleger um delegado para cada cinco pessoas presentes, enquanto os moradores de rua, portadores de deficiência e membros de comunidades indígenas puderam eleger um delegado para cada participante.

Os delegados de cada região devem formar um Fórum Regional de Delegados, espaço que permite a reunião de todos os delegados de uma mesma região para fazer uma primeira análise das demandas. Além disso, o Fórum deve negociar com o Poder Público e com a população quaisquer mudanças que sejam necessárias após a avaliação da viabilidade de execução.

Os conselheiros

O segundo nível de representação é formado pelos conselheiros, moradores eleitos exclusivamente entre os delegados nas Plenárias Regionais de Delegados, nas Plenárias Municipais de Delegados Temáticos e nas Plenárias Municipais de Delegados de Segmentos, etapa do ciclo que será explicada abaixo. A eleição pode ser por chapa, e, no caso de existir mais de uma chapa, o número de titulares e suplentes eleitos é proporcional ao de votos obtidos conforme indica a tabela a seguir:



Percentual dos votos	Número de conselheiros
75,1%	2 titulares e 2 suplentes;
62,6% a 75,0%	2 titulares e 1 suplente;
55,1% a 62,5%	2 titulares;
45,0% a 55,0%	1 titular e 1 suplente;
37,6% a 44,9%	2 suplentes;
25,0% a 37,5%	1 suplente;
24,9% ou menos	Não elege

Fonte: Regimento Interno do Conop

Os conselheiros fazem a ponte entre os delegados e o Executivo e, conseqüentemente, entre este e toda a população. Eles exercem um papel extremamente importante na segunda fase do ciclo, após as deliberações populares, definindo, a partir delas, o Plano de Obras e Serviços do OP em conjunto com representantes de outras regiões da cidade, conselheiros temáticos e representantes do governo. O Plano de Obras e Serviços é a peça que harmoniza as demandas populares e a viabilidade de execução do governo e que integra o Projeto da Lei de Orçamento Anual (LOA).

Após a aprovação da LOA, cujo trâmite eles também acompanham, cabe aos conselheiros apreciar eventuais propostas de alteração, apresentadas pelo Executivo, desde que estejam em conformidade com as decisões do OP. Os conselheiros devem ainda acompanhar a execução orçamentária anual em conjunto com os delegados e fiscalizar a execução das demandas aprovadas além de definir mudanças no Regimento Interno. O Conselho deve se reunir mensalmente em caráter ordinário e, quando necessário, mais vezes em caráter extraordinário.

Além das mesmas restrições impostas para a elegibilidade



dos delegados, a eleição de conselheiros exige ainda que os candidatos não tenham assento em outro conselho institucional da Prefeitura (exceto aqueles representantes da sociedade civil indicados pelos conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Habitação, Saúde e Assistência Social), não sejam assessores parlamentares das esferas municipal, estadual e federal e nem assessores políticos ou agentes de projetos e programas do governo municipal. O mandato do conselheiro é de um ano ou até a posse do novo Conselho, podendo ser reeleito somente uma vez¹⁰.

O conjunto dos conselheiros forma o Conselho do Orçamento Participativo (Conop) que é a instância máxima da representação popular no processo do OP. Ao longo dos três anos da experiência, verificou-se a ampliação na representatividade do Conop que, de 56 conselheiros titulares da população em 2001, passou a contar, em 2002, com 75 e, em 2003, com 85 titulares. A representatividade da população aumentou não apenas quantitativamente, mas também qualitativamente, na medida em que foram introduzidos representantes temáticos e de segmentos vulneráveis. Da mesma forma, o número de representantes do governo aumentou, passando de oito, no primeiro ano, para 14 nos anos seguintes.

A partir do segundo ano, foram incluídos representantes dos Conselhos Municipais (órgãos de representação mista, formados tanto pelo governo como pela sociedade civil), escolhidos entre seus componentes oriundos da sociedade civil. A introdução dos Conselhos tem ocorrido de forma gradual. Em 2002 foram introduzidos quatro e, em 2003, outros dois. A tabela a seguir ilustra essa evolução:



Quadro - Síntese da evolução da composição do Conop

Conop – representantes titulares*

Ano	População Municipais	Conselhos	Governo	Total
OP 2001/2002	56 (todos territoriais)	-	8	64
OP 2002/2003	75** (56 territoriais, 10 temáticos e 9 de segmentos)	4	14	93
OP 2003/2004	85** (62 territoriais, 14 temáticos e 9 de segmentos)	6	14	105

Fonte: Regimentos Internos do Conop

*a tabela indica apenas o número de titulares. Como a cada titular corresponde um suplente, o número total de membros do Conselho é o dobro em cada ano.

** número mínimo, sem contar os conselheiros adicionais que possam ter sido eleitos em regiões com maior participação.

Assim, após as mudanças na metodologia do processo e a introdução de novos atores, a estrutura do Conselho, em 2003, passou a ser composta por: dois (ou mais) titulares e suplentes de cada uma das 31 subprefeituras, dois conselheiros titulares e dois suplentes de sete áreas temáticas (saúde; educação; planejamento e desenvolvimento urbano; ação social e desenvolvimento; manutenção da infra-estrutura urbana; administração e finanças; e projetos e obras novas), um conselheiro titular e um suplente de cada um dos nove segmentos (mulheres; negros; população de rua; portadores de deficiência; criança e adolescente; jovens; idosos; GLBT e índios), e um conselheiro titular e um suplente indicados por seis Conselhos Municipais (saúde; habitação; direitos da criança e do adolescente; assistência social; idoso; e portadores de deficiência)¹¹.

A presença de representantes dos seis Conselhos Municipais mencionados aponta para uma possível integração entre o OP e



outras instâncias de participação popular, buscando-se, assim, a discussão da definição de prioridades em um fórum comum. No entanto, cabe questionar até que ponto os conselheiros municipais articulam-se com os demais conselheiros do OP, uma vez que sua inserção no processo ocorre de maneira diferenciada. Distintamente dos conselheiros regionais ou temáticos, os municipais não participam da dinâmica das assembléias, não tendo a mesma vivência no ciclo do OP. Uma maior articulação entre os conselheiros poderia ser obtida se fossem realizadas algumas reuniões sem o governo, conforme prevê o Regimento Interno. Além de aumentar a frequência dos encontros entre os conselheiros, esse espaço poderia ser aproveitado para discutir os problemas comuns e elaborar propostas conjuntas para sua solução. Essa discussão prévia contribuiria para a maior qualidade do debate com o governo, num segundo momento. Isso, porém, não tem ocorrido.

Além desses conselheiros, fazem parte do Conop 14 representantes do governo que não têm, porém, direito a voto. Os 14 conselheiros titulares e suplentes são indicados pelo Poder Executivo Municipal, representando as seguintes áreas de atuação: Coordenadoria do Orçamento Participativo, Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, Coordenadoria de Participação Popular, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, coordenação temática de “Cidadania, inclusão social e combate à pobreza”, coordenação temática de “Transporte e circulação”, coordenação temática de “Habitação e desenvolvimento urbano”, coordenação temática de “Desenvolvimento econômico e geração de renda”, coordenação temática de “Saneamento ambiental e recursos hídricos”, Secretaria de Implementação das Subprefeituras, Coordenadoria do Negro, Coordenadoria da Mulher e Coordenadoria da Juventude.



O expressivo número de conselheiros do governo na composição do Conop ocorre em função da inexistência de uma coordenação-geral de planejamento e da ação de governo. Na ausência de um órgão responsável pelo planejamento geral, a participação de diversas secretarias no Conselho foi a maneira encontrada para se promover maior integração entre os próprios setores do governo e entre eles e o OP.

4.2 A dinâmica das assembleias e a definição de prioridades

Assim como a estrutura, a dinâmica do OP de São Paulo apresentou, nos três primeiros anos, aspectos comuns a quase todas as experiências de Orçamento Participativo no país, como a realização de plenárias regionais com caráter deliberativo, para definição de obras e serviços, a elaboração de um plano de investimentos anual, a determinação de critérios para distribuição dos recursos e a prestação de contas da execução das demandas pela Prefeitura. No entanto, como a metodologia do processo sofreu alterações significativas a cada ano, seja pela própria sofisticação do ciclo, seja pelas transformações ocorridas com a descentralização político-administrativa, convém analisar a dinâmica de cada ano separadamente.

O primeiro ano da experiência (OP 2001/2002)

O início do Orçamento Participativo de São Paulo ocorreu com a discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2002¹². Foi uma opção estratégica para introduzir o processo de deliberação orçamentária na cidade e ter um ponto de partida para envolver a população. Como a LDO deveria ser enviada à Câmara



Municipal até o dia 1º de abril, foi um ciclo relativamente curto e com propostas mais genéricas com a finalidade de elaborar diretrizes. O ciclo de discussão da LDO ocorreu durante o mês de março e foi composto por 15 reuniões públicas, algumas contemplando uma única administração regional, outras, duas ou três. O conjunto das assembléias realizadas contou com a participação de 2.710 munícipes.

O segundo passo foi a realização do OP para as deliberações da Lei de Orçamento Anual que ocorreram entre os meses de junho e agosto nos 96 distritos da cidade. O processo foi dividido em duas rodadas de reuniões: as preparatórias, realizadas durante o mês de junho; e as deliberativas, realizadas entre junho e agosto. As preparatórias tiveram caráter informativo, isto é, como objetivo esclarecer a população sobre como seriam as assembléias deliberativas e justificar o porquê de apenas duas áreas – saúde e educação – terem sido selecionadas como passíveis de discussão naquele momento.

As deliberativas tiveram como pauta tanto a eleição das prioridades quanto a eleição de delegados. Para a escolha de prioridades, o procedimento ocorreu da seguinte forma: abriram-se inscrições para a apresentação de propostas de obras e serviços nas duas áreas temáticas, de modo que cada munícipe presente poderia, se quisesse, sugerir uma ou mais demandas. Em seguida, os coordenadores da reunião classificaram as propostas segundo o tipo de demanda, que foram apresentadas de forma organizada para toda a assembléia.

Cada morador presente votou em três propostas de obras e serviços para cada uma das áreas, hierarquizando-as conforme o grau de prioridade. A apuração do resultado e sua divulgação



ocorreram ao final da assembléia. Já para a escolha de delegados, abriram-se inscrições para indicações, e, em seguida, realizou-se a votação, elegendo-se um delegado para cada 20 moradores presentes. O resultado foi apurado e divulgado também ao final da plenária junto com a divulgação das propostas mais votadas.

Uma vez eleitos, os delegados constituem o Fórum Regional de Delegados, em cada uma das 28 regiões administrativas, a partir do qual ocorre a eleição dos conselheiros. É preciso ressaltar, porém, que há diferenças na organização e articulação dos Fóruns de Delegados em cada região do município. Em algumas regiões, o Fórum tem funcionado muito bem, ao passo que, em outras, não.

O ciclo do segundo ano (OP 2002/2003)

Em 2002, o ciclo do OP ocorreu apenas para a discussão da LOA, sendo realizado, porém, a partir de um modelo mais complexo¹³. A primeira mudança em relação ao processo de deliberação da LOA do ano anterior foi a introdução de uma segunda modalidade de OP, a modalidade temática, para a discussão e definição dos programas prioritários da Prefeitura desenvolvidos pelas várias secretarias. A idéia foi ampliar o processo do OP para além da definição de obras e serviços, incluindo também a decisão de programas gerais a partir de grandes eixos temáticos.

A segunda mudança foi a ampliação das deliberações territoriais, que passaram a influir sobre uma terceira área escolhida por cada região, além das áreas de educação e saúde abertas à participação no primeiro ano. Por fim, a terceira inovação foi a realização de assembleias regionais a partir de unidades espaciais menores do que os distritos, as chamadas ODs,



permitindo, assim, uma maior proximidade do Poder Público com a população, bem como um grau maior de detalhamento dos problemas e soluções locais.

O ciclo do segundo ano iniciou-se com as denominadas *Assembléias Devolutivas* que ocorreram em cada uma das 28 ARs nos meses de fevereiro e março. Nessa etapa, o governo prestou contas sobre o Plano de Obras e Serviços aprovado no ano anterior e apresentou a metodologia do ciclo que se iniciava. Em algumas regiões, foram eleitas as comissões de obras, entre os delegados, para acompanhar a execução das demandas.

Em seguida, teve início o *Ciclo Temático*, realizado durante os meses de abril e maio, com base nas nove macrorregiões da cidade, que correspondem às antigas Administrações Regionais: Norte, Noroeste, Oeste, Sul 1, Sul 2, Sudeste, Leste 1, Leste 2 e Centro¹⁴. O Ciclo Temático realizou-se em duas etapas: a primeira foi formada por Assembléias Preparatórias, a segunda, por Assembléias Deliberativas, que tiveram como objeto de discussão a priorização de programas em cinco temas: Saneamento Ambiental e Recursos Hídricos (I); Transporte e Circulação (II); Desenvolvimento Econômico e Geração de Renda (III); Cidadania, Inclusão Social e Combate à Pobreza (IV); Habitação e Desenvolvimento Urbano (V).

O objetivo das Assembléias Temáticas Preparatórias foi informar a população sobre os programas e subprogramas do governo em andamento ou a serem iniciados no ano seguinte. Para isso, algumas secretarias municipais participaram das plenárias esclarecendo e tirando dúvidas de cada programa. Em maio, no mês seguinte às Assembléias Preparatórias, ocorreram as Assembléias Temáticas Deliberativas para que fosse definida



a priorização dos programas e subprogramas e fossem eleitos delegados temáticos na proporção de um para cada 20 presentes.

Entre as duas rodadas de plenárias, os moradores tiveram algum tempo para refletirem e discutirem entre si, informalmente, as propostas apresentadas, formulando melhor, então, suas opções. O Ciclo Temático terminou com as Plenárias Municipais de Delegados Temáticos, nas quais foram eleitos dois conselheiros titulares e dois suplentes em cada uma das áreas para a composição do Conop.

A introdução das plenárias temáticas significou uma “sofisticação”, ou um aprimoramento no processo, que procurou extrapolar os limites do caráter regional para definição de projetos e programas temáticos que, muitas vezes, atingem mais de uma região. Contudo, apesar do esforço, tanto no ciclo de 2002 como no de 2003, cujos detalhes serão abaixo descritos, as deliberações temáticas não se converteram em investimentos específicos, resultando em diretrizes políticas e apontando para um planejamento de médio e longo prazo. Tampouco houve a articulação dessas diretrizes e o planejamento com as deliberações territoriais, o que acabou constituindo dois ciclos muito independentes um do outro. As convergências foram mais espontâneas do que o resultado de uma integração previamente desenhada pela Prefeitura. Esse caráter de indefinição do papel das temáticas repercutiu nos delegados eleitos que não entenderam muito bem o que representavam e o que precisamente poderiam cobrar na execução dos compromissos e ações indicadas no processo.

Por outro lado, do ponto de vista da integração interna do governo, a avaliação foi mais positiva, pois permitiu tanto a criação de um fórum capaz de reunir o conjunto do governo com a população quanto uma maior comunicação e articulação entre as próprias secretarias. Durante o ciclo, foram criados Grupos de Trabalho intersecretariais, responsáveis



pelos diagnósticos e pela proposição das políticas que foram apresentadas à população. Esse trabalho em conjunto teve sua importância por fomentar, ainda que de modo incipiente, a necessidade de uma nova cultura de gestão, na qual a integração entre as secretarias, e entre elas e os demais órgãos da Prefeitura, torna-se central.

Após a conclusão do Ciclo Temático, a dinâmica do OP deu lugar às atividades do *Ciclo Territorial* que se estendeu de junho a agosto. Assim como no ano anterior, o Ciclo Territorial ocorreu em duas etapas, a primeira, com as Assembléias Preparatórias, e a segunda, com as Assembléias Deliberativas. Diferente do ano anterior, as plenárias preparatórias tiveram como base não os 96 distritos, mas as 270 ODs, uma divisão intradistrital elaborada a partir da pesquisa “Origem e Destino do Metrô”, visando estabelecer uma maior proximidade com os munícipes.

Além da pauta do ano anterior, constituída basicamente por prestação de contas e esclarecimentos do governo sobre o processo, a pauta desse ano previu a seleção de uma terceira área para ser objeto do OP. Foram apresentadas as seguintes áreas, das quais cada OD deveria selecionar uma: Programa de Melhoria de Bairros; Cultura; Programas Sociais e Assistência Social; Habitação; Abastecimento; Transporte e Obras Viárias. Vale notar, porém, que, embora a escolha da terceira área tenha sido feita por OD, realizou-se um balanço das prioridades por distrito e, por fim, calculou-se o resultado para cada uma das 28 regiões administrativas. Foram realizadas 205 assembléias preparatórias para definir essa terceira área¹⁵.

A segunda rodada do Ciclo Territorial, realizada durante o mês de julho e na primeira semana de agosto, foi composta pelas Assembléias Deliberativas ou Distritais, denominação dada em função de a base espacial adotada serem os 96 distritos da cidade. Da mesma forma que



no ano anterior, o objetivo dessa rodada de assembléias foi a eleição de delegados territoriais do OP e a definição das obras e serviços prioritários em cada região. Além da deliberação sobre uma prioridade em saúde e uma em educação, decidiu-se a respeito de um investimento ou serviço na terceira área escolhida na rodada anterior.

O processo de eleição de delegados, na razão de um para cada vinte votantes, teve uma diferença com relação ao ano anterior que, por sua vez, incidiu em uma alteração na composição do Conselho. Ao invés de se manter o mesmo número de conselheiros para todas as regiões, optou-se por premiar a participação, garantindo à região que elegeisse maior número de delegados um maior número de conselheiros. Assim, todas as regiões continuaram tendo pelo menos dois conselheiros, mas aquelas que elegessem um grande número de delegados teriam maior representação no Conop, conforme as faixas da tabela abaixo:

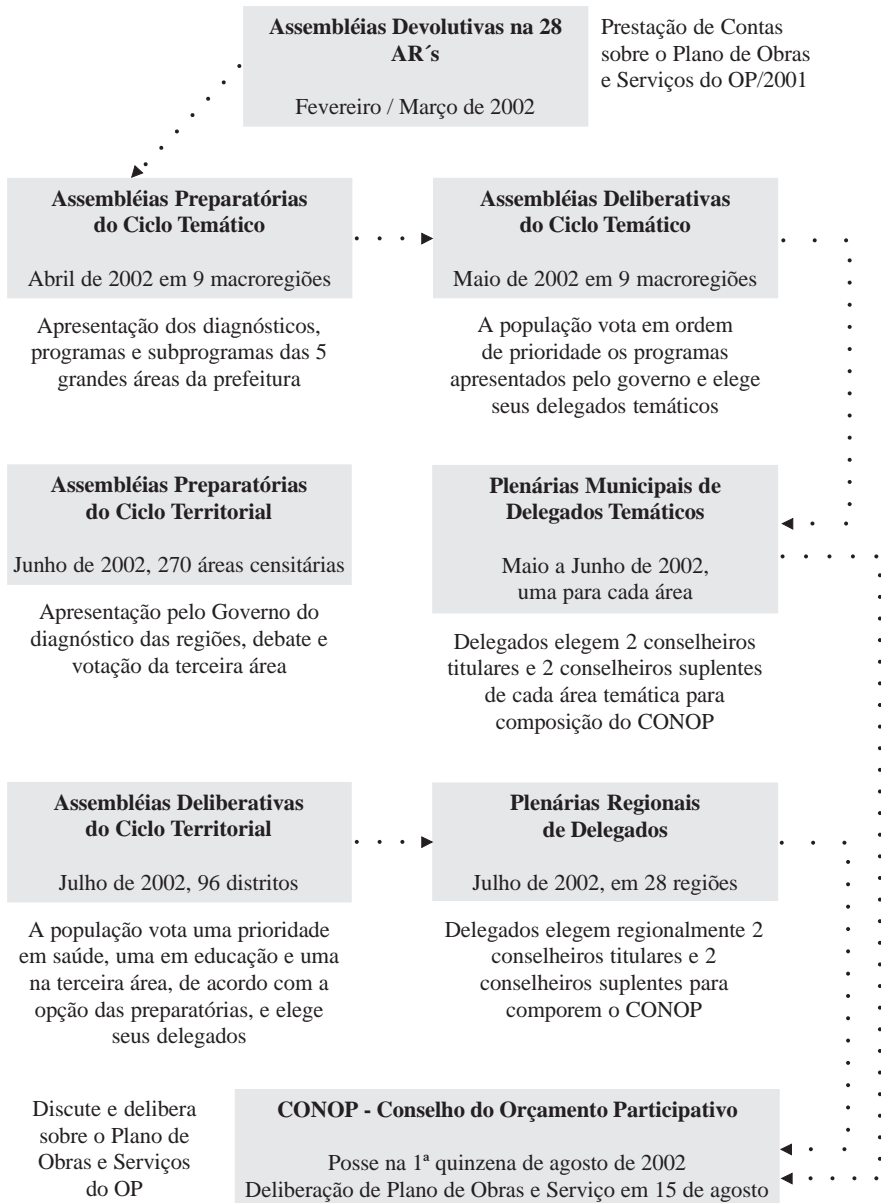
Até 100 delegados	2 conselheiros titulares e 2 suplentes
De 101 a 500 delegados	Mais 1 titular e 1 suplente
De 501 a 1.000 delegados	Mais 2 titulares e 2 suplentes
De 1.001 a 1.500 delegados	Mais 3 titulares e 3 suplentes
De 1.501 a 2.000 delegados	Mais 4 titulares e 4 suplentes
(e assim sucessivamente)	

Fonte: COP/PMSP

A última etapa do ciclo territorial ocorreu, da mesma forma que no ano anterior, com a realização das Plenárias Regionais de Delegados nas então 28 ARs da cidade. Nessa etapa, os delegados regionais eleitos reuniram-se para a escolha dos conselheiros na proporção indicada pela tabela acima.



As etapas do OP no município de São Paulo no ano de 2002





A dinâmica de 2003

O ciclo de 2003 seguiu, em linhas gerais, o processo de 2002, repetindo as duas modalidades de discussão, temática e territorial, mas também introduzindo alterações significativas. A principal mudança ocorreu em função da descentralização político-administrativa, implementada pela Prefeitura, que resultou na transformação das 28 ARs em subprefeituras e na criação de outras três adicionais.

A implementação das 31 subprefeituras teve impactos na dinâmica do OP. Embora a Coordenadoria do OP continue controlando o processo de forma mais geral, delegou a coordenação regional do processo para cada subprefeitura, que se tornou responsável, dentre outras tarefas, pela definição de datas e locais das reuniões, organização e preparação das assembléias, organização e acompanhamento dos Fóruns de Delegados e GTs Temáticos, adequação das demandas aprovadas aos critérios técnicos, execução de parte das demandas e prestação de contas sobre a execução da LOA. Para tanto, parte dos recursos da COP foi repassada para as subprefeituras¹⁶.

Cada subprefeitura conta com um supervisor regional do OP que, junto com o subprefeito, coordena as atividades de cada região. Todavia, nem todos os supervisores e subprefeitos demonstram o mesmo envolvimento e dedicam a mesma atenção ao OP. Vários conselheiros criticaram a falta de apoio dos respectivos subprefeitos e supervisores. Eles apontaram que em algumas regiões, os supervisores assumem outras tarefas, não dando prioridade às atividades relacionadas ao OP e repassando a estagiários suas atribuições. Assim, se a descentralização pretende aproximar o administrador do administrado, é importante que todas as subprefeituras dêem atenção e apoio institucional aos atores do OP uma vez que constituem o principal instrumento para tal objetivo.



Tal como na dinâmica do ano anterior, o OP Territorial ocorreu a partir de duas rodadas de assembléias, com a diferença de que, em 2003, as duas tiveram caráter deliberativo, suprimindo-se a rodada preparatória. Uma segunda diferença refere-se ao momento do ciclo de cada modalidade. Enquanto em 2002 o Ciclo Territorial teve início após a conclusão do Ciclo Temático, em 2003 os dois Ciclos foram realizados paralelamente a partir de março. Por fim, uma terceira diferença diz respeito à dinâmica do Ciclo Temático que foi bastante alterada. Por estar apenas em sua segunda edição, várias adaptações foram necessárias para tornar o processo mais adequado.

A primeira etapa do Ciclo Territorial deu-se com a Primeira Rodada de Assembléias Deliberativas nas 270 ODs. A dinâmica do OP em 2003 contemplou o recebimento e a votação de demandas em todas as áreas de atuação da subprefeitura, não havendo a necessidade de as escolhas se limitarem às áreas de saúde e educação ou a uma terceira área. Puderam ser escolhidas demandas nas áreas de:

- 1) ação social e desenvolvimento;
- 2) planejamento e desenvolvimento urbano;
- 3) manutenção de infra-estrutura viária;
- 4) projetos e obras novas;
- 5) educação;
- 6) saúde;
- 7) administração e finanças¹⁷.

Cada morador presente além de eleger delegados pôde votar em até sete propostas entre aquelas apresentadas durante a Assembléia.

A segunda etapa do Ciclo Territorial foi a constituição dos Fóruns Regionais de Delegados nas 31 subprefeituras com o objetivo de iniciar as negociações das propostas votadas pela população com as secretarias e subprefeituras competentes. O objetivo dessa etapa,



chamada de Rodada Intermediária ou de Negociação – por se interpor às duas rodadas deliberativas e preparar a passagem de uma para a outra –, foi iniciar as discussões sobre a viabilidade técnica, jurídica e financeira das demandas aprovadas.

Para tanto, as propostas de obras e serviços foram classificadas e agregadas segundo a área e o tipo de serviço, e, em seguida, criaram-se comissões temáticas mistas, formadas por representantes do governo e da população, para avaliar as demandas. Após a apresentação dos resultados pelas comissões, abriu-se espaço para a valoração do grau de viabilidade de cada proposta, no qual cada delegado deveria manifestar-se sobre a concordância ou não da avaliação de determinada demanda.

Assim, embora a decisão final seja do Conselho, trata-se de um primeiro momento de diálogo entre população e governo na tentativa de se construir um consenso. Para a melhor realização dessa etapa, introduziu-se o método *Delibera* que facilita as práticas deliberativas em grandes grupos. Dessa etapa participaram os delegados eleitos na fase anterior, os delegados com mandato ainda em vigor¹⁸, os subprefeitos e supervisores regionais do OP e representantes das secretarias envolvidas cujas atividades não foram descentralizadas.

Em junho, realizou-se a Segunda Rodada de Assembléias Deliberativas, tendo por base os 96 distritos. Nessa etapa, a população participante foi informada sobre a sistematização dos consensos ou dissensões acerca da viabilidade das demandas, conforme discutido na etapa anterior, votando eventuais ajustes e apresentando novas propostas. Para tanto, utilizou-se uma metodologia que possibilita cotejar as demandas originais com as decisões definidas nos acordos entre delegados e governo. Isso permitiu um novo retorno à base e a ratificação ou não de eventuais alterações.



A possibilidade de apresentar novas propostas nessa etapa do ciclo foi uma inovação em relação ao ano anterior e teve como objetivo ampliar o espaço de participação, permitindo aos municípios, que não puderam comparecer à primeira rodada, a sugestão de demandas. Com a abertura de novas demandas, houve também a necessidade de se abrirem eleições para novos delegados, porém, com uma proporção maior do que na Primeira Rodada: 40 votantes para cada delegado eleito. Finalmente, no mês de julho, ocorreram as Plenárias Regionais de Delegados, em cada uma das subprefeituras, para eleição de, pelo menos, dois conselheiros territoriais titulares e dois suplentes para participarem do Conop.

Já o Ciclo Temático estruturou-se em dois Seminários Temáticos principais, o primeiro chamado “A cidade que temos” e o segundo, “A cidade que queremos”, ambos realizados em cada uma das 31 subprefeituras. O primeiro ocorreu no mês de março e teve como objetivo a elaboração de um diagnóstico dos principais problemas vividos pela cidade em cada uma das sete áreas listadas acima, desenvolvidas nas subprefeituras. Para tanto, foram organizados Grupos de Trabalho, que discutiram cada uma das áreas, preparando, assim, as votações da Segunda Rodada. Em maio, realizou-se o segundo seminário, de caráter deliberativo, para a eleição dos programas e subprogramas do governo em cada uma das áreas.

Além das duas rodadas (ou seminários), também fez parte do Ciclo Temático de 2003 a Assembléia Temática Setorial, realizada em junho. Nessa instância de participação, discutiram-se as questões temáticas referentes à cidade como um todo, como transportes e segurança pública, que extrapolam os limites regionais, ou temas que não foram integrados no processo de descentralização.



O Ciclo Temático terminou com a Plenária Municipal de Delegados Temáticos, prevista para o mês de julho, para a eleição, dentre os delegados, de dois conselheiros temáticos titulares e seus suplentes, de cada um dos temas, que farão parte do Conop. O processo de 2003 contou ainda com as Plenárias Municipais de Delegados de Segmento para a eleição de um conselheiro titular e um suplente de cada um dos nove segmentos vulneráveis para a composição do Conop.

O diagrama abaixo ilustra o ciclo do OP 2003:

Mar/Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set/Out/ Nov	Dez
1ª Rodada de Assembléias Deliberativas (nas 270 zonas de Ods)	Rodada Intermediária	2ª Rodada de Assembléias Deliberativas (nos 96 distritos)	Plenária Regional de Delegados(as) (nas 31 subprefeituras)		Elaboração da proposta orçamentária pelo governo envio à Câmara Municipal	Votação do Orçamento até 31 de dezembro.
			Plenárias Municipais de Segmentos	Conselho do Orçamento Participativo (CONOP)		Acompanhamento do CONOP da votação, por meio da <i>Comissão de Acompanhamento e Comunicação</i>
Seminário Temático "A cidade que temos" (nas 31 subprefeituras)	Seminário Temático "A cidade que queremos" (nas 31 subprefeituras)			Empossados em julho		
		Assembléia Temática Setorial	Plenária Municipal de Delegados(as) Temáticos(as)	Fase de montagem da propostas, entrega ao governo em setembro		





4.3 Critérios para a distribuição dos recursos

A experiência do Orçamento Participativo no município de São Paulo, assim como nas demais cidades que implementam o processo, visa não somente ao estabelecimento de um amplo e contínuo processo de participação popular na definição da peça orçamentária, mas também à chamada inversão de prioridades, princípio pelo qual as demandas das regiões historicamente periféricas ou excluídas passam a ser prioritárias para os investimentos do Poder Público.

A inversão de prioridades ocorre por meio da distribuição de recursos entre as regiões, atendendo a critérios previamente especificados, entre os quais destaca-se o grau de carência dos itens demandados em cada área da cidade. Com isso, as regiões mais carentes de determinado investimento ou serviço recebem mais recursos na área correspondente. Embora os critérios, bem como os pesos atribuídos a cada um, variem conforme o município e possam ser alterados a cada ano, a maioria das experiências combina três critérios de distribuição de recursos: carência, prioridade de cada região e população total da região.

Em São Paulo, a definição de critérios deu-se no primeiro ano da experiência, após as negociações que sucederam a segunda rodada de assembléias deliberativas. Após a sistematização e agregação das demandas votadas, o que resultou em um primeiro esboço da proposta orçamentária, a Prefeitura voltou a discutir com os conselheiros o conjunto das propostas apresentadas e a agregação feita para que pudessem checar a compilação. Esse foi o primeiro ato do Conselho e o primeiro momento importante de negociação. A partir da agregação das demandas, foram discutidos os critérios gerais, definindo-os da mesma maneira como na



maioria das experiências: população total da região, prioridade de cada região e carência do serviço ou infra-estrutura.

A partir da definição desses critérios gerais, a metodologia de distribuição dos recursos estipulou o seguinte procedimento: as propostas votadas como prioritárias por cada participante na assembléia pública distrital deliberativa receberam notas de 1 a 3, a nota maior correspondia à primeira prioridade e a menor, à terceira. Com base nessa pontuação, foram auferidos os programas mais votados no conjunto de todas as regiões, tornando-se estes referenciais de investimento para toda a cidade. Assim, todas as regiões, mesmo aquelas que não votaram em um dos três programas globais, receberam recursos para sua implementação nas áreas de saúde e educação.

Uma vez estabelecidas as prioridades globais da cidade, o modo pelo qual os recursos foram divididos entre as regiões obedeceu à combinação dos três critérios gerais, definidos a partir das seguintes especificações e multiplicados pelos respectivos pesos:

Prioridade da região (peso 4)	
Terceira prioridade	Nota 1
Segunda prioridade	Nota 2
Primeira prioridade	Nota 3

Carência do serviço ou infra-estrutura (peso 4)	
De 0,01% a 19,99%	Nota 1
De 20% a 69,99%	Nota 2
De 70% em diante	Nota 3





População total da região (peso 2)	
De 80.000 a 250.000 habitantes	Nota 1
De 250.001 a 400.000 habitantes	Nota 2
Acima de 400.001 habitantes	Nota 3

Após distribuídos os recursos para as três prioridades globais, no caso de haver saldo disponível de recursos, foi previsto o atendimento às demais prioridades, hierarquizadas conforme o mesmo procedimento. Como não houve saldo disponível, apenas as três prioridades foram contempladas no Plano de Obras e Serviços, conforme previa o Regimento Interno¹⁹.

Antes de passarmos para o ano seguinte, é importante identificar uma limitação em relação ao modo como o critério de carência do serviço ou infra-estrutura tem sido adotado. Apesar de a presença desse critério na metodologia de distribuição de recursos ser central para a inversão de prioridades e a efetivação do princípio redistributivo do OP, o conceito de carência não é explicitado e tampouco discutido com a população. Cada secretaria pode adotar aquele que julgar melhor, apoiando-se em algumas fontes como, por exemplo, o Mapa da Inclusão/ Exclusão Social, dados da Organização Mundial de Saúde ou o Índice de Desenvolvimento Humano por distritos. Ocorre que a escolha dessa fonte é essencial para a melhor distribuição dos recursos, de modo que deveria ser debatida com a comunidade e revelada de forma mais transparente.

Em 2002, no segundo ano da experiência, a idéia de definir as três prioridades para a cidade como um todo, tal qual previsto no primeiro ano, foi abandonada. O argumento foi



que, dada a grande heterogeneidade entre as regiões, tornava-se difícil definir três prioridades gerais para toda a cidade. Embora o próprio Regimento tenha previsto a contabilização para a cidade como um todo das prioridades nas áreas deliberadas (educação, saúde e terceira área), para efeitos de planejamento do executivo municipal, essa contabilização não se traduziu em um indicador de planejamento para a distribuição dos recursos.

Por outro lado, seguindo o argumento da heterogeneidade das regiões, o referencial de planejamento foi elaborado regionalmente. A realização do ciclo territorial permitiu a deliberação sobre as prioridades de cada distrito nas áreas de saúde e educação e na terceira área escolhida por cada um. Os votos conferidos nas assembleias públicas distritais para cada obra ou serviço foram somados, agregados por programa para a região como um todo, e compatibilizados pelas plenárias de delegados em cada uma das 28 regiões. Com isso, foi possível conhecer os três programas prioritários nas três áreas por região.

Por fim, em 2002, a distribuição dos recursos entre as regiões sofreu alteração em relação ao ano anterior. No lugar da prioridade votada pela região, introduziu-se o critério da participação da população da região nas assembleias distritais deliberativas. Assim, privilegiou-se a participação da comunidade, independente da demanda escolhida. As notas de cada região foram computadas, associando-se os três critérios, e, em seguida, classificadas conforme as notas obtidas. Ao contrário do primeiro ano do OP, não foram atribuídos pesos aos critérios. Portanto, todos passaram a ter o mesmo peso.



Participação porcentual da população da região nas assembléias distritais deliberativas (número de votantes)

0,01 a 0,10%	Nota 1
0,11 a 0,20%	Nota 2
0,21 a 0,30%	Nota 3
Acima de 0,30%	Nota 4

Obs: Em todos os casos, a referência é 1%.

Carência do serviço ou infra-estrutura

De 0,01% a 19,99%	Nota 1
De 20,0% a 69,99%	Nota 2
De 70% em diante	Nota 3

População Total da Região

De 80.000 a 190.000	Nota 1
De 190.001 a 390.000	Nota 2
Acima de 390.000	Nota 3

A distribuição dos recursos entre os distritos seguiu o mesmo método utilizado para as regiões, bem como os critérios acima, com exceção do terceiro, que foi substituído pelo critério de renda, a partir do indicador de renda média do chefe de família divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo de 2000.

Finalmente, no terceiro ano de experiência do OP, realizado em 2003 para as deliberações da LOA de 2004, a metodologia de distribuição de recursos seguiu a do ano anterior. A dinâmica do ciclo territorial permitiu chegar aos programas prioritários de cada região. Nas assembléias deliberativas, cada município formulou e votou sete propostas de obras e serviços nas sete áreas de atuação da subprefeitura elencadas anteriormente.



As prioridades de cada distrito nas sete áreas foram auferidas e hierarquizadas a partir dos votos recebidos pelos munícipes presentes às duas rodadas de assembléias públicas territoriais. As prioridades da região, em cada uma das sete áreas, foram agregadas por programa para a região como um todo e compatibilizadas pelas plenárias regionais de delegados de cada uma das 31 subprefeituras. Os critérios utilizados para distribuição dos recursos entre as subprefeituras e entre os distritos de cada subprefeitura foram exatamente os mesmos de 2002.

4.4 Elaboração do Plano de Obras e Serviços

Uma vez distribuídos os recursos entre as regiões, o passo seguinte é a elaboração do Plano de Obras e Serviços, documento que especifica as demandas selecionadas pelo processo participativo – presentes no Projeto de Lei Orçamentária –, a ser enviado à Câmara Municipal até o dia 30 de setembro. A confecção do Plano de Obras e Serviços é feita pelo Conop no mês de agosto. Trata-se da primeira etapa do segundo semestre, que inaugura a segunda fase do ciclo, marcada por um trabalho mais interno e mais técnico, realizado principalmente pelos conselheiros e pelo governo.

O Plano de Obras e Serviços é um documento de extrema importância na medida em que discrimina o resultado do que foi acordado entre governo e população. É a partir das previsões de investimento contidas neste Plano que a população deverá acompanhar e fiscalizar sua execução, cobrando o cumprimento de suas determinações. Durante os dois primeiros anos do OP, o Plano de Obras e Serviços era preparado pelo Conop, após o prazo para envio para a Secretaria de Finanças, sendo necessária sua apresentação como um anexo no Projeto de Lei Orçamentária.



Em 2003, o ciclo do OP foi antecipado para que o Conop tivesse mais tempo de elaborar o Plano, enviando-o para a Secretaria de Finanças junto com os orçamentos das demais secretarias. Desse modo, passa a constar como previsão integrada às demais propostas e não mais como anexo.

No primeiro ano da experiência, o Plano de Obras e Serviços para a execução de 2002 definiu três prioridades para a educação e três prioridades para a saúde. Conforme já explicado, a metodologia previa a definição das três prioridades em cada área para a cidade como um todo. O resultado, discriminado no Plano, foi o seguinte:

- Na área de educação, a primeira prioridade foi o atendimento a crianças de 0 a 6 anos em creches e em Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs); a segunda prioridade, a construção de Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs); e a terceira prioridade, a implementação do projeto Escola Aberta.
- Na área da saúde, a primeira prioridade foi a construção de Unidades Básicas de Saúde (UBSs) e hospitais; a segunda, a implantação ou ampliação de serviços/especialidades; e a terceira, a implantação do Programa Saúde da Família.

Tendo em vista o caráter genérico e mais complexo da segunda prioridade da saúde, que envolveria remanejamento de pessoal e acompanhamento da qualidade do serviço, um acordo entre o Conop e a Secretaria de Saúde previu a inclusão, no Plano de Obras e Serviços, de uma quarta prioridade, referente à reforma e ampliação de UBSs e hospitais, proposta apresentada pela própria Secretaria. Assim, abriu-se uma exceção na área de saúde, que acabou contando com quatro tipos de demandas prioritárias no lugar das três previstas pela metodologia.



Ora, apesar da aceitação do Conop, esse fato revela a existência de uma disputa política marcada pelo confronto de duas vontades: a da população, via OP, e a da Secretaria de Saúde. Além disso, revela também a ausência de um processo anterior de “costura” política entre os dois entendimentos, o que, caso tivesse ocorrido, poderia ter possibilitado um acordo sobre as três prioridades sem a necessidade de se abrir uma exceção para acomodar todos os interesses. Como veremos adiante, o maior índice de execução das reformas de UBSs demonstra, ademais, que a proposta do governo acabou prevalecendo e que as prioridades elencadas pela população foram relegadas a um segundo plano.

De acordo com o Plano de Obras e Serviços elaborado em 2001, para o exercício orçamentário de 2002, na área da educação, determinou-se a construção de 60 creches e o estabelecimento de 203 convênios adicionais, a construção de 36 EMEIs e de 20 EMEFs e a implantação do Projeto Escola Aberta em 400 EMEFs.

Todavia, após ter sido elaborado e enviado à Câmara, o Plano de Obras e Serviços, na área de educação, passou por alguns ajustes em função da introdução de novos projetos da Prefeitura. No final de 2001, ela lançou o programa dos Centros Educacionais Unificados (CEUs), grandes unidades educacionais que reúnem todos os níveis de educação, de creches ao ensino médio. Como os CEUs absorviam algumas demandas do OP, foi necessário negociar com o Conselho para decidir quais demandas já estariam sendo atendidas e quais permaneceriam separadas.

De acordo com a Coordenadoria do OP, foram realizadas duas reuniões com o Conop, com a presença da Secretaria de Educação, para formalizar os ajustes e negociações. No entanto, os conselheiros entrevistados negaram a ocorrência dessas reuniões. Segundo eles,



apenas alguns conselheiros foram consultados, informalmente, e nem sempre compreenderam o que seria o projeto do CEU. Independente do modo pelo qual os ajustes se deram, a decisão final foi a construção de 24 CEUs em várias regiões.

Em relação ao Projeto Escola Aberta em 400 EMEFs, após as deliberações do OP, a Secretaria de Educação transferiu a decisão de implementação do projeto para os diretores de cada escola. Isso refletiu no modo diferenciado que marcou a execução das demandas. Em alguns casos, elas foram atendidas, em outros, não.

Na área da saúde, previu-se a construção de 23 UBSs e de dois hospitais, bem como a ampliação das equipes do Programa Saúde da Família, para um total de 900, e a realização de reforma e ampliação nos equipamentos e hospitais já existentes. Houve um conflito em função de a Secretaria de Saúde ter como principal diretriz a implementação do Programa Saúde da Família que, como visto acima, foi a terceira prioridade da população. Embora o então secretário de saúde tenha participado das reuniões do Conop e assumido o compromisso de construir as UBSs e os hospitais, primeira prioridade da população, não cumpriu a execução dessas demandas, empregando quase todos os recursos disponíveis no Programa Saúde da Família.

Com esse posicionamento, as decisões do OP foram desconsideradas, e a Secretaria atuou independentemente do processo. Esse episódio revela a desarticulação entre o espaço criado para o OP e a atuação do governo. Se, de um lado, a Secretaria de Saúde não atendeu às prioridades eleitas pela população, de outro, a Coordenadoria do OP e o próprio Conselho não envolveram a Secretaria ao longo do processo. O reflexo dessa desarticulação foi o fato de que, no segundo ano do OP,



conhecendo as prioridades da Secretaria de Saúde, a população passou a demandar novas equipes do Programa Saúde da Família, ou porque se convenceu do projeto, ou porque acreditou que ele teria mais possibilidade de ser executado. No entanto, no início de 2003, o secretário de saúde foi substituído, sendo necessária nova negociação com a comunidade. O resultado foi o compromisso de se construírem 12 das 25 UBSs requisitadas pela população até março de 2004, bem como a implementação de equipes de Saúde da Família nas novas unidades.

Em 2002, o Plano de Obras e Serviços contemplou demandas nas áreas de educação, saúde e a terceira área escolhida em cada região. Nas áreas de educação e saúde, foram reapresentadas as demandas não-executadas e apresentadas demandas novas.

Antes de passarmos para o balanço da execução, convém observar que todas as demandas que integram o Plano de Obras e Serviços devem ser fruto de apreciação e aprovação do Conop. Mas isso nem sempre tem ocorrido. De acordo com alguns conselheiros, há demandas que são originárias das Secretarias e que são incluídas no Plano de Obras e Serviços sem passar pela aprovação do Conop.

4.5 Balanço da execução das demandas

A execução das demandas no ano seguinte à aprovação do Plano é um momento fundamental para o Orçamento Participativo. É a partir da implementação dos investimentos e serviços aprovados que a população ganha confiança no processo. Trata-se, assim, de uma etapa que merece cuidado e atenção do Executivo para não frustrar as expectativas e pôr em xeque a credibilidade do OP. A não-execução da maior parte das



demandas tem sido apontada pelos conselheiros como um dos principais problemas do processo e um dos motivos de desestímulo à participação, sobretudo daqueles que participaram no ano anterior da elaboração da peça orçamentária. A comparação da Prestação de Contas, de novembro de 2003, com os Planos de Obras e Serviços dos dois primeiros anos da gestão permite a realização de um balanço preliminar da execução das demandas. Contudo, várias das informações contidas nos documentos não se completam, seja por alterações posteriores no Plano de Obras e Serviços, seja por ausência ou imprecisão dos dados de execução repassados pelas secretarias.

A Coordenadoria do Orçamento Participativo não dispõe de um balanço completo e detalhado, com uma linguagem padronizada e conhecida por todos, o que dificulta muito a avaliação da situação geral da execução orçamentária. Delegados e conselheiros apontam a dificuldade do acesso às informações sobre a execução das demandas como um dos principais problemas. Assim, as análises que se seguem permitem apenas uma idéia aproximada da situação das demandas, não se tratando de avaliações definitivas.

Na área de educação, previu-se a construção de 58 EMEIs, das quais 17 foram concluídas, 7 encontram-se em obras, 13 foram consideradas inviáveis e as 21 restantes, em fases diversas, como em elaboração de orçamento, elaboração de projeto, análise de área e processo de licitação. Além disso, estipulou-se a construção de 88 Centros de Educação Infantil (CEIs), dos quais 32 foram concluídos, 5 estão em obra, 14 foram avaliados como inviáveis e os 37 restantes encontram-se nas demais fases. Em relação às EMEFs, determinou-se a construção de 32 unidades, das quais



apenas 10 foram concluídas e 3 encontram-se em obra. Uma foi avaliada como inviável e as 18 restantes estão nas demais fases iniciais. Já quanto à construção dos CEUs, do total de 25 demandas contempladas pelo OP, 12 foram concluídas, 9 estão em obras e as 4 restantes estão nas demais fases.

Construção de unidades educacionais demandadas pelo OP					
Demandas/projeto	EMEI	CEI	EMEF	CEU	Total
Concluídas	17	32	10	12	71
Em obra	07	05	03	09	24
Outras fases	21	37	18	04	80
Inviáveis	13	14	01	0	28
Total	58	88	32	25	203

Fonte: Prestação de Contas do Plano de Obras e Serviços - OP 2002/2003, situação em novembro de 2003.

Percebe-se que, das 203 demandas previstas como construção de EMEI, CEI, EMEF e CEU, foram concluídas apenas 71, ou seja, quase 35% do total. Desconsiderando-se as demandas avaliadas como inviáveis, a proporção chega a 40% do total. Além da construção de unidades educacionais, os Planos de Obras e Serviços incluíram outros tipos de demandas na área de educação, como transporte escolar, curso pré-profissionalizante, reforma e ampliação de unidades e suplência e o programa de alfabetização de jovens e adultos – (Mova). A Secretaria de Educação ainda não havia repassado informações sobre a situação da maior parte das demandas, embora conste que cerca de 82 classes do Mova tenham sido implantadas, atendendo-se parcialmente às demandas relativas a esse programa.

Também constituiu uma parte significativa do Plano de Obras e Serviços a obtenção de vagas em creches por meio de convênios



estabelecidos pela Prefeitura. Até julho de 2003, haviam sido realizados 528 convênios, sendo 189 em CEI indireta e 339 em convênios com outras creches, atendendo-se parcialmente à demanda.

Na área de saúde, a execução das construções de UBSs e hospitais não ocorreu pelos motivos explicados acima. Até novembro de 2003, todas as 25 demandas encontravam-se nas fases iniciais, desde a espera de indicação de área e de desapropriação de terrenos até a realização de licitação. No caso dos hospitais, o Hospital de Cidade Tiradentes está em fase de abertura de licitação e o Hospital de M'Boi Mirim aguarda parecer do Ministério Público. Já em relação às 134 reformas em UBSs ou ambulatorios e hospitais, 80 foram concluídas, 33 estão em andamento e as 21 restantes, em outras fases, como licitação, orçamento etc.

Sobre o Programa Saúde da Família, os dados da execução apontam a implantação de 542 equipes com médico e 52 sem médico. Trata-se do atendimento parcial da demanda, já que o Plano de Obras e Serviços para o Orçamento de 2002 previa a ampliação do Programa para um total de 900 equipes e o de 2003, a demanda de novas equipes nas novas UBSs, que, porém, até o momento de elaboração desse estudo ainda não haviam sido concluídas.

Na terceira área escolhida por cada região, foram contempladas demandas de três áreas: habitação, melhoria de bairros e, exclusivamente no caso da Penha, programas sociais. A habitação foi a área mais escolhida, sendo votada por 17 regiões. A segunda área mais votada foi o Programa Melhoria de Bairros, escolhido por 10 regiões.

As demandas na área de habitação incluem projetos como urbanização e regularização de favelas, continuidade de mutirões e construções de unidades habitacionais. A maior parte das



demandas está em fase inicial de execução, como estudo ou negociação de terrenos, licitação e homologação de projetos e transferência de famílias para a realização das obras. No caso da habitação, a não-execução das demandas teve um efeito particularmente negativo porque frustrou as expectativas de setores do movimento da moradia extremamente organizados no município de São Paulo. Diante da ausência de execução, o OP fragilizou-se perante esses setores, que deixaram de participar do processo. Apesar das dificuldades de viabilizar demandas de habitação, trata-se de um dos principais problemas enfrentados na cidade de São Paulo que não pode permanecer fora do processo. O aprendizado com a experiência de Belo Horizonte, que criou uma modalidade de Orçamento Participativo específica para a habitação, poderia contribuir para o melhor tratamento do tema nas deliberações do OP.

As demandas na área de melhoria de bairro referem-se a projetos de revitalização de praças, pavimentação, construção de passarelas e escadarias, iluminação pública e recapeamento. Todas se encontram em fase inicial, desde a espera de recursos à elaboração de projeto. Vale notar que várias subprefeituras não enviaram relatório dando parecer sobre a situação das demandas. Por fim, os programas sociais Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo, escolhidos pela região da Penha, também se encontram em fase inicial de implantação.

Quanto ao Ciclo Temático de 2002, as deliberações do OP limitaram-se a indicar a priorização dos programas já existentes nas respectivas secretarias. Assim, forneceram apenas uma orientação geral do que a população considera prioritário. Como esses programas não se traduziram em demandas pontuais, torna-se



difícil avaliar o grau de execução de cada um deles. Os delegados e conselheiros temáticos acompanham a execução dos programas e recebem informações sobre o andamento das metas estipuladas. Contudo, a Coordenadoria do OP não dispõe ainda da Prestação de Contas sistematizada sobre a execução dos projetos.

O balanço da execução das demandas incluídas no Plano de Obras e Serviços dos dois primeiros anos de governo do PT revela dois aspectos principais. O primeiro, quantitativo, demonstra o atendimento parcial das demandas, sobretudo nas áreas de saúde e educação, que contaram com algum grau de execução. O segundo, qualitativo, revela que a maior parte das demandas executadas é originária da Administração Pública e não da população. Apesar de incluídas no Plano de Obras e Serviços como demandas do OP, tanto os CEUs, quanto as reformas das UBSs e o programa Saúde da Família, que tiveram os maiores índices de execução, foram propostos pelo Executivo e acabaram tendo prioridade no momento da execução. Nesse sentido, os dados parecem indicar a prevalência da vontade do Executivo sobre a da população.

4.6 Organização e divulgação do processo

Além da execução das obras e dos serviços que compõem a peça orçamentária, o Poder Executivo é responsável por uma série de outras tarefas, dentre as quais destacam-se procedimentos de divulgação, organização, capacitação dos participantes, realização de seminários e prestação de contas.

A divulgação é uma atividade central para o êxito do processo, pois dela depende a informação sobre a data e o local das reuniões de modo que todos possam se planejar para participar das assembléias. Os meios mais utilizados foram a distribuição de *folder*



e cartilhas, principalmente nas associações locais, em função de seu potencial multiplicador das informações, e o envio de material informativo para a imprensa. Nos dois primeiros anos de governo, o material foi preparado pela Coordenadoria do OP e a distribuição foi feita de forma descentralizada por cada administração regional. A partir do terceiro ano, tanto a produção do material como sua divulgação ocorreram de forma descentralizada.

O expressivo número de participantes ao longo do processo, que será analisado abaixo, revela a realização de um trabalho razoável de divulgação. Contudo, a pesquisa sobre o perfil dos participantes do OP de 2002 revelou que apenas 8% deles souberam das plenárias territoriais por folhetos ou cartazes da Prefeitura, ao passo que 37% dos participantes foram informados por parentes ou amigos e 28%, por meio de movimentos ou associação de bairro²⁰. No ciclo temático, a proporção de participantes nas assembleias, por meio de informação da Prefeitura, foi maior, chegando a 17%, mas ainda assim foi menor do que a proporção de participantes informados pelos outros dois meios mencionados.

A deficiência na divulgação também foi percebida pelos participantes em 2002 que, na mesma pesquisa, apontaram uma maior divulgação do evento como a principal sugestão para o aperfeiçoamento do OP. A preocupação com a melhoria na divulgação se confirma com o fato, revelado por uma pesquisa realizada pela Prefeitura, de que, a cada quatro habitantes do município, apenas um já conhecia a experiência²¹.

Para que um número maior de pessoas possa se envolver, sobretudo os moradores sem tradição associativa e pouco organizados – cuja principal fonte de informação são os meios de comunicação de massa comuns (rádio, televisão, jornais) –,



é necessário ampliar e intensificar a divulgação da experiência, seja informando seus objetivos e possibilidades, seja informando datas e locais das assembléias. Se o OP pretende justamente o estímulo à participação popular, a ampliação da divulgação é essencial. Nos três anos da experiência de São Paulo, o Executivo não se valeu dos meios –de comunicação de massa para divulgar o OP. Apesar do custo mais elevado, as dimensões da cidade justificam, ao menos em alguns momentos, como, por exemplo, no início do ciclo, um maior investimento na divulgação.

A organização do processo é outro aspecto essencial para a obtenção de bons resultados. O Regimento Interno do Conop detalha algumas das atribuições do Executivo tanto em relação aos trabalhos do Conselho quanto às condições de funcionamento em geral. Em relação ao Conselho, o Regimento determina, por exemplo, que a Prefeitura providencie local apropriado para a realização das reuniões; cursos de qualificação técnica em área orçamentária; disponibilização, por meio de jornais e da Internet, dos dados atualizados da execução das demandas; espaço físico e infra-estrutura nas subprefeituras para as atividades dos delegados e conselheiros; garantia de transporte e condições materiais para conselheiros e delegados no exercício de suas funções²².

De modo geral, essas atribuições têm sido cumpridas, embora nem todas as subprefeituras encontrem-se suficientemente organizadas para o oferecimento de espaço e infra-estrutura e nem sempre os conselheiros e delegados tenham usufruído transporte gratuito para o exercício de suas funções. Além disso, a disponibilização dos dados de execução das demandas na Internet ainda deixa a desejar, tanto pelas imprecisões e ausência de informação, como já mencionado acima, como também pela



falta de atualização. Além disso, não há dados sobre a execução das demandas temáticas.

Quanto às atividades do processo em geral, o Regimento, em suas disposições finais, atribui à Prefeitura o dever de garantir intérprete da Língua Brasileira de Sinais para todos os conselheiros e delegados surdos, bem como transporte especializado para todos os conselheiros e delegados portadores de deficiência no exercício de suas funções. Cabe à Prefeitura ainda procurar oferecer profissionais e espaços adequados para jogos e lazer às crianças durante a realização das assembléias públicas.

Por fim, o capítulo das disposições finais atribui a cada administração regional ou subprefeitura o dever de designar uma assessoria permanente dedicada à Coordenação Regional do Orçamento Participativo, responsável pela organização, realização e acompanhamento das reuniões e plenárias do OP nos distritos da região²³. Como todas essas tarefas têm-se constituído em atribuições do poder local descentralizado, isto é, das subprefeituras, sua execução depende do grau de organização e preparação de cada uma, variando conforme a região.

Dois aspectos bastante positivos no desempenho do Poder Executivo, sobretudo por meio da Coordenadoria do Orçamento Participativo, referem-se aos cursos de capacitação oferecidos para conselheiros e delegados e à iniciativa de promoção de diversos fóruns e seminários para fomentar o debate sobre o significado da democracia participativa contemporânea e sobre os limites e desafios do OP de São Paulo.

Com relação ao primeiro aspecto, o processo de capacitação de delegados ocorreu a partir do segundo ano, atendendo os primeiros delegados eleitos e repetindo-se em 2003. Em 2002,



firmou-se uma parceria entre a COP e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), resultando em um processo de capacitação de dez sessões para 400 delegados. Em 2003, foram realizadas 11 sessões, capacitando-se mais de 1000 delegados. Além disso, para todos os conselheiros titulares ofereceu-se um curso com o objetivo de suprir a necessidade de um conhecimento mais específico sobre metodologias de negociação e deliberação e sobre a estrutura do orçamento público e do próprio Conselho.

Vale destacar também os incentivos da Coordenadoria do OP à participação de delegados e conselheiros em diversos eventos paralelos às suas atividades, como a participação no Fórum Social Mundial de 2002 e 2003 e no I Seminário Nacional sobre Orçamento Participativo, Gestão e Planejamento da Cidade, realizado em São Luís (MA), em junho de 2003.

Quanto ao segundo aspecto positivo, ao longo dos dois anos e meio de OP, a COP promoveu diversos seminários, incluindo dois seminários internacionais e, em parceria com a UFMG, três Fóruns de Democracia Participativa.

4.7 O Poder Legislativo e a aprovação da lei orçamentária

Ao lado do Poder Executivo, o Poder Legislativo também assume um papel central no OP. O projeto de Lei Orçamentária, elaborado pelo Executivo, depende da apreciação e aprovação do Legislativo para entrar em vigor. Nessa apreciação, os vereadores podem propor emendas que alterem a alocação de recursos prevista pelo Executivo, desfigurando, assim, as deliberações populares.

Nos dois anos de experiência do OP em São Paulo, o Conop destacou uma comissão para entregar a Lei de Orçamento Anual



à Câmara de Vereadores e acompanhar sua votação. O objetivo foi pressionar os vereadores para que não realizassem emendas que retirassem verbas das propostas do OP.

As emendas aprovadas não interferiram nas demandas do OP. Em 2002, isso só foi possível graças a um amplo trabalho dos conselheiros que procuraram garantir o compromisso dos vereadores em não realocar as verbas destinadas para demandas do OP. Para tanto, redigiram um documento e colheram assinaturas de todos os vereadores. Além disso, no dia da votação, em 30 de dezembro, mais de 20 conselheiros acompanharam a votação e pressionaram pela retirada de uma única emenda que feria as decisões populares.

5. A participação da comunidade

A participação popular no OP de São Paulo, em termos quantitativos, apresenta uma significativa evolução. Em 2001, o ciclo envolveu cerca de 34 mil participantes: 2.800 durante a primeira fase, quando da discussão da LDO, e pouco mais de 31 mil na discussão da LOA. Desses 31 mil, 9 mil participaram das Assembléias Preparatórias (primeira rodada) e 22 mil, das Assembléias Deliberativas (segunda rodada).

Foram realizadas 190 assembléias e elegeram-se 1.076 delegados. Em 2002, houve um aumento de mais de 60% na participação total, que contou com cerca de 55 mil pessoas, das quais mais de 13 mil no ciclo temático e mais de 41 mil – a grande maioria – no ciclo territorial. Realizaram-se 386 assembléias e elegeram-se 381 delegados temáticos e 1.134 territoriais. Estima-se que, em 2003, cerca de 80 mil pessoas participem do ciclo.



A pesquisa sobre o perfil dos participantes do OP de São Paulo, realizada por uma consultoria em 2002, revela uma série de informações relevantes sobre quem participa do processo²⁴. A seguir, serão analisados alguns dos dados obtidos. Em termos de gênero, as mulheres constituem a maior parte dos participantes, em 2001 e em 2002, tendo essa diferença aumentado do primeiro para o segundo ano em 11%. Em 2001, 56% dos participantes eram mulheres e 44%, homens. Já, em 2002, a parcela feminina subiu para 67% e a masculina caiu para 33%.

Com relação à idade, a maioria dos participantes tem entre 35 e 44 anos (31% em 2001 e 28% em 2002), havendo, do primeiro para o segundo ano, um aumento da participação na faixa etária seguinte, de 45 a 59 anos. Em 2001, 22% dos participantes incidiam nessa faixa etária, e, em 2002, essa porcentagem subiu para 25%. É interessante notar o índice ainda baixo de jovens que se envolvem no processo. Embora quase um quarto da população paulistana seja constituída de jovens entre 16 e 24 anos, dos participantes do OP apenas cerca de 14% incidem nessa faixa etária.

Quanto à escolaridade, em 2002 os dados refletem o perfil da população paulistana. A maior parte dos participantes, cerca de 32%, tem segundo grau completo, proporção equivalente à escolaridade de toda a população da cidade. Em segundo lugar, porém, estão os que têm primeiro grau incompleto, tendo ocorrido um aumento significativo do primeiro para o segundo ano entre aqueles com até a 4ª série. De 16% dos participantes, em 2001, passaram a ser 25% em 2002.

Além disso, um dado que chama a atenção é a expressiva diminuição da participação das pessoas com nível superior. Embora apenas 9% da população paulistana tenha nível superior, em 2001



cerca de 26% dos participantes do OP tinham-no. Essa diferença caiu significativamente em 2002, equivalendo ao referencial geral da cidade. Uma possível explicação para isso talvez seja o caráter de novidade que o processo trazia no primeiro ano, de modo que muitos tenham participado mais para conhecer e se informar sobre a experiência. As deliberações sobre a LDO, de natureza mais genérica e de diretrizes de médio e longo prazos, também podem ter atraído setores com maior formação educacional.

Esse último dado está relacionado com a avaliação da renda dos participantes nos dois primeiros anos. Se, em 2001, 56% dos participantes ganhavam até 5 salários mínimos e 22%, mais de 10 salários mínimos, em 2002, 74% encontravam-se no primeiro caso e nenhum, no segundo. Houve, assim, uma importante alteração no perfil socioeconômico dos participantes, com um aumento expressivo da faixa com menor poder aquisitivo e a ausência das classes sociais mais elevadas.

Embora a participação expressiva dos mais pobres seja uma tendência comum às demais experiências do OP, por serem eles justamente os moradores das áreas mais carentes de investimentos públicos, a introdução do ciclo temático tende a compensar um pouco o desinteresse das classes médias e mais altas no processo territorial, atraindo sua participação. Contrariando essa tendência, em São Paulo as plenárias temáticas não mobilizaram esses segmentos. Como será analisado no próximo item, esse constitui um dos problemas das plenárias temáticas no OP de São Paulo.

Em relação à ascendência racial, de 2001 para 2002 houve um aumento tanto de brancos quanto de negros. Em 2001, 26% dos participantes declaravam-se apenas brancos, número que passou para 32% em 2002, aproximando-se dos 38% da população



paulistana. Quanto aos negros, enquanto no primeiro ano 6% declaravam-se apenas negros, no segundo essa proporção subiu para 10% dos participantes, superando a referência da população da cidade de São Paulo, que está na faixa dos 6%. Por outro lado, a porcentagem daqueles que se declararam com ascendência branca, negra e índia caiu de 16 para 9%.

Por fim, no aspecto religioso, o perfil dos participantes do OP é majoritariamente católico, seguido pelos evangélicos pentecostais. Do primeiro para o segundo ano houve aumento na participação da população católica, tanto não-praticantes, que passou de 24% para 31%, quanto praticantes, que de 34% passou para 38%. Contudo, se compararmos esses índices com os referenciais gerais da cidade, verifica-se a presença expressiva dos católicos praticantes no processo do OP que supera em dez pontos a proporção desse segmento em toda a população (28%). Por outro lado, os católicos não-praticantes, maioria na população total da cidade (37%), constituem, mesmo em 2002, apenas 31% dos participantes. O número dos participantes que não acreditam em Deus ou que não têm religião diminuiu do primeiro para o segundo ano, passando de 16% para 7%.

Um dado importante sobre os participantes do OP refere-se a sua vinculação ou não a entidades em geral, como associações diversas, partidos políticos, sindicatos e movimentos populares. De acordo com a pesquisa, em 2001, 54% dos entrevistados participavam de outras entidades, enquanto 41% não participavam. Em 2002, essa relação inverteu-se, prevalecendo aqueles que não eram ligados a entidades ou associações: do total de participantes, 54% não participavam de associações, ao passo que 46% participavam.

Desse modo, observa-se que no primeiro ano da experiência predominou o perfil do participante com mais tradição associativa,



vinculado a organizações já constituídas. No segundo ano, esse perfil alterou-se um pouco, prevalecendo o cidadão “independente”, isto é, pouco organizado e com pouca tradição associativa. O mesmo já não ocorre quando se analisa o perfil dos delegados. A grande maioria dos delegados eleitos (75%), seja no ciclo temático, seja no territorial, participa de entidades ou associações, tendo a maior parte deles cargos de direção. As entidades e os movimentos em defesa da habitação e da moradia figuram entre aqueles de que os delegados mais participam, seguidos das associações e centros comunitários.

Entre os participantes ligados a associações, destacam-se especialmente as entidades e os movimentos em defesa de habitação e moradia e as associações de amigos de bairro. A questão da habitação assume posição de destaque no OP de São Paulo, refletindo a grave situação da moradia na cidade. Além de ter sido a terceira área escolhida pelo maior número de regiões – quando foi aberta a possibilidade no segundo ano para uma terceira área –, trata-se da principal razão alegada pelos entrevistados para participarem do OP. Ainda na pesquisa realizada sobre o perfil dos participantes de 2002, quando perguntados sobre a principal razão para ingressarem no OP, 41% dos entrevistados alegaram espontaneamente o problema da habitação, especificamente o interesse em receber casas, terrenos ou material de construção da Prefeitura ou a reivindicação e cobrança de moradias.

6. Conclusões: avanços e desafios

A análise da experiência dos dois primeiros anos do Orçamento Participativo em São Paulo revela que ele é, antes de tudo, um processo em construção. A descrição e as observações decorrentes apontam para uma série de avanços em relação ao projeto inicial, mas também para



muitas dificuldades e limites na implementação do processo. Antes de discuti-las, é importante ressaltar o curto período de tempo a que este balanço se refere. As experiências de Orçamento Participativo tendem a demonstrar avanços significativos à medida que têm continuidade, principalmente quando contam com mais de uma gestão. No caso de São Paulo, os dois anos referem-se apenas à metade de uma gestão. As análises decorrentes devem levar essa circunstância em consideração, limitando-se a uma avaliação preliminar.

Em primeiro lugar, merece destaque o fato de o OP ter sido implantado na maior cidade do país, centro vital de um dos maiores aglomerados urbanos do mundo. O problema da escala, apontado no início deste texto como uma especificidade do caso da capital paulista, mostrou-se superável. Se a prática do OP já havia sido consagrada em outras grandes capitais, como Belo Horizonte, Porto Alegre, Belém e Recife, ainda não tinha demonstrado suas possibilidades em uma cidade que, em termos populacionais, é quase cinco vezes maior do que Belo Horizonte e quase oito vezes maior do que Porto Alegre. Trata-se, assim, da primeira experiência de OP em uma metrópole nacional e em uma das maiores cidades do mundo.

O segundo aspecto positivo é o fato de a experiência não apenas ter tido continuidade, ao longo dos três primeiros anos de gestão, como também ter avançado a cada ano, seja tornando o ciclo mais complexo e sofisticado, seja ampliando as possibilidades de participação e o objeto da deliberação. A introdução do ciclo temático, logo no segundo ano, e a crescente ampliação da representatividade do Conop evidenciam acréscimos importantes realizados em muito pouco tempo de experiência. Além disso, o processo de descentralização administrativa, com a criação das subprefeituras, implicou uma série de ajustes que



interferiram na dinâmica do OP. Apesar de ter exigido novas alterações na metodologia no terceiro ano, a descentralização administrativa e suas dificuldades iniciais não impediram a afirmação do OP como processo territorial e temático de definição dos investimentos e serviços públicos.

Como terceiro aspecto positivo, podemos registrar o notável caráter pedagógico da experiência, para o qual contribuíram os diversos cursos de capacitação e formação de delegados e conselheiros promovidos pelo Executivo. Tendo em vista essa preocupação pedagógica, é importante mencionar a intenção da Prefeitura de incluir o OP, a partir do ciclo de 2004, na esfera administrativa dos CEUs. Será o “OP Criança”, no qual os estudantes poderão decidir o orçamento da instituição, interferindo na formulação de políticas públicas que lhes afetam diretamente e desenvolvendo, desde cedo, o exercício da participação.

Contudo, apesar dos avanços, é necessário reconhecer que ainda há muito a ser aprimorado e aprofundado para que o OP possa atingir plenamente seus objetivos. A seguir, serão levantados alguns aspectos que merecem maior atenção.

No início deste texto, mencionou-se a não-realização de uma reforma administrativa na máquina do Executivo e a ausência de uma estrutura de planejamento moderna e horizontalizada, capaz de integrar as diversas secretarias e colocar o Orçamento Participativo no centro do planejamento da ação de governo. Apesar de esta não ter sido uma preocupação do governo, trata-se de um avanço necessário para o fortalecimento do OP como instrumento de planejamento de gestão. No mesmo sentido, a qualificação de todos os atores governamentais, sobretudo dos supervisores regionais, deve merecer constante atenção para que o OP seja de fato um projeto prioritário do Executivo.



Um segundo limite refere-se à deliberação da totalidade das despesas para investimentos. Conforme analisado anteriormente, nos dois primeiros anos, o OP deliberou sobre pouco mais de 60% das despesas disponíveis para investimentos, de modo que a quantia restante não foi objeto das decisões populares.

O aprofundamento da democratização sobre o orçamento público exige que se vá ainda mais longe, discutindo-se a própria composição geral das despesas e das receitas. Isso significa, de um lado, introduzir o debate sobre o custeio, o pagamento da dívida e verbas para publicidade, por exemplo, e, de outro lado, debater a estrutura tributária do município, tanto em relação às suas receitas próprias, quanto às oriundas de transferências. Questões relativas à arrecadação e à posição e ao papel dos municípios na estrutura federativa fazem parte do debate mais amplo.

Em relação à metodologia, o papel do Ciclo Temático merece ser reavaliado. Apesar do mérito da instituição das temáticas no segundo ano de experiência, as plenárias reduziram-se à hierarquização de programas já adotados pela Prefeitura. Não houve espaço para a sugestão de novos projetos nem para a reformulação dos programas apresentados. De certo modo, as deliberações temáticas acabaram apresentando sempre como resultado demandas de governo, ainda que priorizadas pela população.

Por outro lado, as deliberações não se converteram em demandas específicas, financeiramente dimensionadas. Essa falta de precisão e detalhamento acabou levando a uma menor clareza em relação ao conhecimento das deliberações e às etapas de sua execução. Isso fez com que muitos delegados e conselheiros temáticos não compreendessem plenamente seu papel, diminuindo seu potencial de ação e de fiscalização das decisões.



Uma maior articulação entre o Ciclo Temático e o Territorial também constitui um desafio. Os dois ciclos desenvolvem-se paralelamente sem a previsão de um ponto de convergência. Em várias áreas, principalmente nas mais demandadas regionalmente, esse ponto certamente existe, mas não é explicitado nem melhor explorado.

Ainda em relação às temáticas, há o desafio de conquistar a participação das classes médias e altas, pois também fazem parte da cidade, e sua presença pode contribuir muito com as discussões, fortalecendo-se, assim, as esferas de discussão pública criadas pelo OP. A influência de suas atitudes e posições nos rumos do município ocorrerá de qualquer modo, tanto melhor se for objeto de discussão e confronto com outras propostas e visões de cidade.

Quanto ao momento da distribuição de recursos entre as regiões, é necessário ressaltar que a não-realização de uma divisão territorial específica para o OP implicou algumas distorções. Ao adotar a mesma divisão territorial já existente no município, foi necessário trabalhar com regiões muito heterogêneas social e economicamente. As misturas de classes estão presentes em praticamente todas as regiões, algumas, registrando índices de desigualdade maior, outras, menor. Os bolsões de exclusão são exemplos drásticos dessa mistura; favelas instaladas ao lado de mansões e edifícios de luxo. Diante disso, para efeito da distribuição de recursos entre as regiões, essas distorções precisam ser levadas em conta.

Um desafio central diz respeito à execução do Plano de Obras e Serviços. O ciclo do OP somente se completa com a execução orçamentária dos investimentos deliberados no ano seguinte à aprovação da LOA. A elaboração da peça orçamentária é apenas o primeiro momento da disputa em torno dos investimentos prioritários. Estes, porém, somente serão realizados ao longo da execução do



orçamento. Embora já estejam previstos por lei, a execução dos investimentos depende da arrecadação da receita e da vontade política do Executivo em tomar as medidas necessárias para sua implementação (abertura de licitação, disponibilização de recursos etc.).

Assim, a fase da execução orçamentária constitui um segundo momento de disputa, e, nesse sentido, o papel de fiscalização dos delegados e conselheiros é essencial. Conforme visto acima, as demandas do OP foram apenas parcialmente executadas. A execução integral das demandas aprovadas é uma meta que precisa ser alcançada, pois é o retorno do Executivo às deliberações populares. O não-cumprimento do Plano de Obras e Serviços coloca em risco a credibilidade do processo, desestimulando a participação.

É nesse sentido que a clareza e a transparência na prestação de contas, como também na apresentação da peça orçamentária, são imprescindíveis. No primeiro caso, é por meio da avaliação dos dados disponíveis na prestação de contas que os moradores em geral e, especialmente, os delegados e os conselheiros podem conhecer a realidade da execução das obras, acompanhar cada uma de suas etapas e avaliar o empenho do Executivo no cumprimento do Plano de Obras e Serviços.

A atualização constante dos dados e a sistematização da comparação dos dados enviados pelas secretarias com as demandas do Plano de Obras e Serviços facilitariam o acompanhamento da execução. Além de dar maior transparência ao processo, isso também ajuda a dirimir eventuais dúvidas e mal-entendidos que possam surgir sobre o andamento das obras e serviços. Seria igualmente importante que a prestação de contas incluísse todos os investimentos públicos da Prefeitura, não apenas os referentes às deliberações do OP.



No OP de São Paulo, há dificuldades tanto no recebimento de dados atualizados de todas as secretarias e subprefeituras, quanto na sistematização do controle da execução. Houve alguns esforços, como a criação de um Grupo de Trabalho Intersecretarial, incumbido de repassar quinzenalmente informações sobre o andamento da execução para a Coordenadoria do OP. Todavia, esse GT ainda carece de maior eficiência e organização. Com relação à transparência na apresentação da peça orçamentária, seria preciso inovar na linguagem das categorias utilizadas para que os termos e as estruturas técnicas fossem compreendidos pela população. Trata-se, sem dúvida, de uma mudança na própria cultura de organização do Poder Público, o que exige um trabalho de longo prazo, envolvendo não apenas o Executivo, mas também o Legislativo.

Finalmente, cabe registrar a importância de todos os delegados e conselheiros que devem participar ativamente; afinal foram eleitos pela população para defenderem suas demandas ao longo de todo o ciclo. Devem se envolver com o processo, organizar o Fórum de Delegados, elaborar seu Regimento Interno, tirar comissões de obras e cobrar a execução das demandas. O OP é um processo que depende sempre da vontade política do Executivo e da vontade e do envolvimento dos moradores participantes.

Enfim, os pontos levantados mostram que a experiência do OP de São Paulo já deu muitos passos para a implementação do processo, mas que ainda há muitos a serem dados. A “democratização da democracia” é uma conquista obtida pelos moradores da cidade que a reivindicam, mas também facilitada pelo Poder Público que abre espaços e incentiva a participação. Trata-se de um processo que está em permanente construção e que requer, tanto do governo, como da população, esforços para sua preservação e aprofundamento.



Notas

¹ *Orçamento Participativo na Gestão Luíza Erundina*, publicação Fase, São Paulo: 1997, p. 20.

² Cf. *Atlas de Exclusão Social no Brasil*, vol. 1. Vale esclarecer que, quanto maior o índice, melhor a situação social.

³ Cf. *Atlas de Exclusão Social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial*, vol. 2, pp. 99 a 109.

⁴ Artigos 76 a 78.

⁵ Segundo o coordenador do OP de São Paulo, Félix Sanchez, este constitui um dos principais problemas. A Secretaria de Planejamento, que deveria atuar nesse sentido, teve, ao longo das gestões Maluf e Pitta, suas funções alteradas, tornando-se mais uma secretaria de política urbana do que de planejamento da ação governamental. Por sua vez, a Secretaria de Finanças, responsável pelo orçamento municipal, não está preparada para funções de planejamento mais amplas. Seria necessário, portanto, redefinir algumas atribuições e a estrutura da administração pública para que o planejamento urbano e participativo tivesse uma posição central no governo.

⁶ Em Porto Alegre, o processo do Orçamento Participativo foi concebido como projeto central de ação de governo. Para tanto, no segundo ano da gestão Olívio Dutra (1990), realizou-se uma ampla reforma administrativa a fim de se implementar institucionalmente esse objetivo.

⁷ Para maiores informações sobre o financiamento da política de educação do município de São Paulo ver o Caderno nº 13 do Observatório dos Direitos do Cidadão. Sobre o financiamento da saúde, sua legislação e funcionamento do Fundo Municipal de Saúde ver Caderno do Observatório dos Direitos do cidadão nº 17.

⁸ Segundo o Artigo 5o, inciso VIII da Lei da Criação das Subprefeituras, uma de suas atribuições consiste em “ampliar a oferta, agilizar e melhorar a qualidade dos serviços locais a partir das diretrizes centrais”.

⁹ Incisos VII e II do mesmo artigo mencionado acima, respectivamente.

¹⁰ As atribuições dos conselheiros, bem como seus requisitos e deveres, estão elencadas no Regimento do Conselho do Orçamento Participativo (Conop) da Cidade de São Paulo.

¹¹ Em 2002, os Conselhos Municipais do Idoso e dos Portadores de Deficiência não tinham representação no Conop.

¹² Para maiores informações sobre o processo de elaboração da peça orçamentária ver Caderno nº 6 do Observatório dos Direitos do Cidadão.

¹³ Vale mencionar que, a partir do segundo ano de experiência, o processo passou a ser realizado apenas para a LOA, não se repetindo a discussão específica sobre a LDO.

¹⁴ As macrorregiões são compostas das seguintes regionais: Norte: Santana/Tucuruvi, Jaçanã/Tremembé, Vila Maria/Vila Guilherme; Noroeste: Casa Verde, Freguesia do Ó, Pirituba/Jaraguá e Perus; Sul 1: Cidade Ademar e Capela do Socorro; Sul 2: Santo Amaro e Campo Limpo; Oeste: Lapa, Butantã e Pinheiros; Centro: Sé; Sudeste: Jabaquara, Ipiranga e Vila Mariana; Leste 1: Mooca, Aricanduva/Vila Formosa, Vila Prudente, São Mateus, Penha; Leste 2: Ermelino Matarazzo, Itaquera, São Miguel, Itaim Paulista, Guaianases.

¹⁵ Vale notar que realizaram-se reuniões em 205 e não nas 270 regiões adotadas como referência, porque nem todas apresentam população suficiente para a convocação de uma assembléia. Assim, algumas regiões foram agrupadas em uma única assembléia.

¹⁶ Segundo o coordenador do OP, Félix Sanchez, cerca de 25% dos recursos destinados ao OP foram repassados às subprefeituras.

¹⁷ As sete áreas correspondem às sete coordenadorias implementadas em cada subprefeitura por determinação legal. Cada coordenadoria engloba ações em várias áreas. Segue a relação: Coordenadoria de Ação Social e Desenvolvimento (trabalho, assistência social, abastecimento, esporte, lazer e cultura); Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (planejamento urbano, habitacional e dos transportes, controle e fiscalização do uso do solo, conservação e preservação do meio ambiente); Coordenadoria de Manutenção da Infra-estrutura Urbana (manutenção de vias públicas, da rede de drenagem, da limpeza urbana, conservação de áreas verdes);



Coordenadoria de Projetos e Obras Novas (elaboração, execução e gerenciamento de projetos e obras novas); Coordenadoria de Educação (execução e gerenciamento de serviços de educação, recursos humanos e financeiros da educação); Coordenadoria de Saúde (ações de assistência à saúde, vigilância sanitária e epidemiológica, recursos humanos e financeiros da saúde); Coordenadoria de Administração e Finanças (administração geral, orçamentária e financeira e de recursos humanos no âmbito das subprefeituras).

¹⁸ Como as etapas do ciclo de 2003 foram antecipadas, para o Plano de Obras e Serviços ser concluído até o dia 11 de agosto, data-limite para o envio dos projetos orçamentários de todas as secretarias, a eleição dos novos delegados ocorreu antes do término do mandato dos delegados eleitos no ano anterior. Assim, houve um breve período no qual os delegados eleitos em 2002 e os delegados eleitos em 2003 exerceram mandato simultaneamente.

¹⁹ Vale mencionar que, nos três anos, o Regimento Interno do Conop faz as seguintes ressalvas com relação à distribuição e aplicação de recursos:

A) Investimentos com Recursos de Financiamentos: utilização para atender às demandas dos distritos estará condicionada às exigências do órgão financiador, à natureza das obras, à existência de projetos e de situação fundiária regular. B) Investimentos com aumento das despesas de custeio: obras e serviços deverão considerar, para sua inclusão no Plano de Obras e Serviços a ser aprovado, o impacto financeiro e orçamentário decorrente do incremento nas despesas de pessoal e de custeio. C) Obras e serviços vinculados à prioridade temática Educação: a distribuição dos recursos será conforme os critérios gerais, condicionada à conclusão das obras em andamento e à repercussão financeira decorrente de acréscimos de pessoal. D) Obras e serviços vinculados à prioridade temática Saúde: a distribuição dos recursos será conforme os critérios gerais, condicionada à conclusão das obras em andamento, às necessidades criadas a partir da municipalização da saúde e à repercussão financeira decorrente de acréscimos de pessoal. E) Obras e serviços vinculados às demais áreas: a distribuição dos recursos será conforme os critérios gerais, condicionada à conclusão das obras em andamento e à repercussão financeira decorrente de acréscimos de pessoal.

²⁰ Pesquisa *Perfil dos Participantes das Plenárias do OP 2002*, ver nota 22.

²¹ Informação fornecida pelo coordenador do OP, Félix Sanchez, em entrevista concedida à autora.

²² Cf. artigo 9o do Regimento Interno do Conop de 2001 e artigo 10 dos Regimentos de 2002 e 2003.

²³ Cf. capítulo VII dos Regimentos de 2001, 2002 e 2003. Vale observar que a previsão de transporte adequado para delegados ou conselheiros portadores de deficiência consta apenas do Regimento de 2003, provavelmente em função da introdução dos representantes de segmentos vulneráveis.

²⁴ A pesquisa *Perfil dos Participantes das Plenárias do OP 2002* foi realizada pela Gestão Venturi Consultoria, tendo como universo a população presente nas assembléias temáticas e territoriais do Ciclo do OP de 2002. Foram entrevistadas 2.837 pessoas por meio de contato telefônico e questionário previamente estruturado. As entrevistas ocorreram entre 18/04 e 01/10 de 2002.



Bibliografia

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs.) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.

CAMPOS, André; POCHMANN, Márcio; AMORIN, Ricardo & SILVA, Ronnie (orgs.) *Atlas de Exclusão Social no Brasil*, vols.1 e 2, São Paulo: Cortez, 2003.

CEPAM. *Orçamento Participativo: por uma gestão democrática*. São Paulo: FPFL, Cepam, 1998.

FASE. *Orçamento Participativo na Gestão Luiza Erundina*. São Paulo: Fase, 1997.

FNPP. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil (1997-2000)*. Petrópolis: Vozes, 2003.

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

SANCHEZ, Félix. *Orçamento Participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura (org.) *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.



Publicações do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos Cadernos do *Observatório dos Direitos do Cidadão* apresenta um balanço das **políticas sociais** em São Paulo nas gestões de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta - período entre 1989 e 2000.

- | | |
|------------------------|---------------------------|
| 1 - Assistência Social | 4 - Habitação |
| 2 - Educação | 5 - Criança e Adolescente |
| 3 - Saúde | 6 - Orçamento |

A segunda série dos Cadernos teve como foco os **conselhos municipais** das respectivas políticas monitoradas pelo *Observatório*.

- 7 - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
- 8 - Conselho Municipal de Saúde
- 9 - Conselho de Escola
- 10 - Conselho Municipal de Habitação
- 11 - Conselho Municipal de Assistência Social
- 12 - Articulação os entre Conselhos Municipais

A terceira série de Cadernos analisa os **fundos municipais** das cinco políticas monitoradas.

- 13 - Financiamento da Política de Educação
- 14 - Fundo Municipal de Habitação
- 15 - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
- 16 - Fundo Municipal de Assistência Social
- 17 - Fundo Municipal de Saúde

Para maiores informações:

Instituto Pólis
Rua Araújo, 124
Centro São Paulo/ SP
tel. 11 3258-6121 ramal 256
publicacoes@polis.org.br

**Instituto de Estudos
Especiais IEE/PUC-SP**
Rua Ministro Godoy, 1213
Perdizes São Paulo/SP
tel. 11 3871-4429
iee@pucsp.br