

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

WAGNER HOSOKAWA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA EXPERIÊNCIA DE ARTICULAÇÃO COM PODER LOCAL E
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CIDADE DE GUARULHOS (SP)
2001/ 2011**

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**SÃO PAULO
2012**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

WAGNER HOSOKAWA

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Carvalho da Silva.

**SÃO PAULO
2012**

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

À Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Carvalho da Silva, carinhosamente chamada de Malu, que me guiou nas reflexões e em minhas orientações, por toda dedicação, disposição, paciência.

Aos professores Dr^a. Raquel Raichelis e Dr. Félix Ruiz Sánchez, que participaram do exame de qualificação e contribuíram profundamente com este processo.

Aos meus companheiros e companheiras de Guarulhos, da direção da Esquerda Popular Socialista: Tiago Soares, Érika Gomes, Marcos Rogério, Kelly Cristina, Daniela Soares, Simone Santos, Carlinhos e Tati Lima, por me incentivarem a seguir este caminho.

Às minhas companheiras do Núcleo de Base do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS-SP) de Guarulhos, Ednilza Barreto, Eliane Lopes, Maria de Jesus, Sandra de Cássia Mendonça e Helen Lúcia.

À minha mãe, Kazue Honda, e minha irmã Priscila, que me acompanharam madrugadas adentro.

Ao amigo Fábio Cordeiro, militante, que encontrei na adolescência no Grêmio Estudantil da Escola Estadual Maria Aparecida Rodrigues e, hoje, tornou-se referência do OP pela sua vivência e seu trabalho.

À Kátia Lima, coordenadora municipal do Programa OP, que me acolheu, atenciosamente, na elaboração desta dissertação.

A todos os entrevistados, homens e mulheres, que viveram e contribuíram para o OP de Guarulhos e construíram essa importante experiência de democracia com sua participação, atitude e iniciativa.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa recebida, que viabilizou meus estudos no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social pela PUC/SP.

RESUMO

Esta dissertação de Mestrado estuda a experiência do Orçamento Participativo (OP) em Guarulhos, iniciativa inovadora de participação popular na cidade, implantada em 2001 e desenvolvida ao longo de três gestões consecutivas do Partido dos Trabalhadores (PT).

A indagação central da pesquisa é a de que forma um projeto político de gestão democrática se articula com processos de Poder Local e de Democracia Participativa (período de 2001/2011).

As principais referências conceituais da pesquisa foram: Orçamento Participativo, em Félix Ruiz Sánchez, Tarso Genro e Ubiratan de Souza; Poder Local, em Édina Evelyn Casali Meireles de Souza, Celso Daniel e Ladislau Dowbor; Democracia Participativa, em Francisco Oliveira e Leonardo Avritzer, autores contemporâneos das Ciências Sociais e do Serviço Social.

O estudo é de natureza qualitativa e compreende pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

O trabalho aborda o contexto histórico-político de 1980/2000, época em que os movimentos sociais entraram em cena no município; reorganiza aspectos constitutivos do OP na cidade de Guarulhos, sua implantação e seu desenvolvimento e apresenta elementos conceituais que norteiam a análise dos dados.

A pesquisa finaliza com pontos de reflexão sobre a importância da inserção da população em espaços democráticos e participativos em articulação com o processo de Poder Local, construindo, assim, novas relações políticas de cidadania. Indica, dessa maneira, desafios na consolidação de processos que democratizem as relações da sociedade e do Estado.

Palavras-chave: Poder Local, Relações Políticas, Orçamento Participativo e Democracia Participativa.

ABSTRACT

This master thesis addresses the experience of the Participatory Budget (Orçamento Participativo – OP) in Guarulhos, an innovative enterprise of popular participation that started in 2001 and was developed during three subsequent mandates of the Workers' Party (Partido dos Trabalhadores – PT) in the city.

The main research question concerns the ways through which a political project of a democratic mandate articulates with processes of Local Power and Participatory Democracy (2001/2010).

The main conceptual references for the research were: Participatory Budget, according to Félix Ruiz Sánchez, Tarso Genro and Ubiratan de Souza; Local Power, according to Édina Evelyn Casali Meireles de Souza, Celso Daniel and Ladislau Dowbor; Participatory Democracy, according to Francisco Oliveira and Leonardo Avritzer, all contemporary authors in the fields of Social Sciences and Social Work.

The present study is of qualitative nature, including bibliographic, documental and field work research.

This work (i) addresses the historical and political context between 1980 and 2000, period in which social movements emerged in the city; (ii) reorganizes constitutive aspects of the OP in Guarulhos, its implementation and development; (iii) presents conceptual elements that guide the data analysis.

The research concludes with a series of reflexions on the importance of including the population in democratic and participatory spaces in articulation with the process of Local Power, in order to enable the construction of new political relations of citizenship. It indicates, therefore, challenges for the consolidation of processes that aim at a more democratic relationship between the civil society and the State.

Keywords: Local Power, Political Relations, Participatory Budget, Participatory Democracy.

LISTA DE ABREVIATURA DE SIGLAS

ACIG – Associação Comercial e Industrial de Guarulhos
Adesab – Associação Democrática das Sociedades Amigos de Bairros
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
Afuse – Associação dos Funcionários e Servidores das Escolas Públicas Estaduais
AISP – Aeroporto Internacional de São Paulo
Ampapi – Associação dos Moradores do Parque Piratininga
Apeoesp – Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAL – Coordenadoria de Ação Social
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDDH – Centro de Defesa dos Direitos Humanos
CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
Cecap – Caixa Estadual de Casas para o Povo
Ciesp – Confederação das Indústrias do Estado de São Paulo
CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos
CISDP – Comissão de Inclusão Social e Democracia Participativa
CMS – Conselho Municipal de Saúde
Conclat – Congresso Nacional da Classe Trabalhadora
Conseg – Conselho Comunitário de Segurança Pública
COP - Coordenadoria do Orçamento Participativo
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
CRESS-SP – Conselho Regional de Serviço Social
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
EJA – Educação de Jovens e Adultos
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSM – Fórum Social Mundial
GRU – Guarulhos
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Incoop – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPF – Instituto Paulo Freire
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento participativo
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
Polop – Política Operária
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PV – Partido Verde
SAAE – Sistema Autônomo de Água e Esgoto
SAB – Sociedade Amigos de Bairro
SASC – Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania
SP – São Paulo
STAP – Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública Municipal de Guarulhos
SUS – Sistema Único de Saúde
TJ/SP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UBS – Unidade Básica de Saúde
USABG - União das Sociedades Amigos de Bairros de Guarulhos

SUMÁRIO

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| CAPÍTULO I – A cidade de Guarulhos: histórico, caracterização e desenvolvimento | 14 |
| 1. Origens, caracterização e marcos do desenvolvimento | 14 |
| 2. Contexto histórico-político de 1980/2000: movimentos sociais em cena e em ação | 22 |
| CAPÍTULO II – Orçamento Participativo em Guarulhos 2001/2011 | 33 |
| 1. Proposição e implementação do OP em Guarulhos | 33 |
| 2. Organização territorial e funcionamento geral do OP | 47 |
| 3. Caracterização das regiões do OP – vivência dos sujeitos da pesquisa | 54 |
| CAPÍTULO III – Orçamento Participativo, Poder Local e Democracia Participativa: considerações históricas e conceituais | 59 |
| 1. Orçamento Participativo | 59 |
| 2. Poder Local | 65 |
| 3. Democracia Participativa | 74 |
| CAPÍTULO IV – Análise da experiência participativa do OP em Guarulhos na visão dos sujeitos da pesquisa | 82 |
| 1. Visão dos sujeitos da pesquisa | 82 |
| • Motivação para entrar no OP | |
| • Vivência do processo do OP | |
| 2. Visão de assessores da Coordenadoria do OP | 93 |
| • OP na relação governo e sociedade local | |
| • OP: da implementação à consolidação | |
| 3. Significados do OP em Guarulhos | 99 |
| • Articulação com Poder Local e Democracia Participativa | |
| • Desafios do OP em Guarulhos | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 105 |
| BIBLIOGRAFIA | 109 |
| ANEXOS | 113 |

INTRODUÇÃO

A participação em movimentos sociais, conselhos de políticas públicas, cargos públicos e militância no PT na cidade de Guarulhos (SP) foram determinantes em minha decisão de cursar o Mestrado em Serviço Social. Nessa trajetória política e profissional, dos últimos anos, constatei que o Orçamento Participativo vinha cumprindo um papel relevante na relação entre munícipes e governo municipal e, que essa experiência de mobilização popular já existia há mais de uma década.

No acompanhamento de plenárias regionais, deparei-me com algumas expressões resultantes da experiência do OP, como mobilização de comunidades, debate feito pela população acerca de suas reivindicações e candidaturas dos moradores para conselheiros ou representantes de determinadas regiões. Formulei como indagação central: até que ponto esse processo democrático e participativo enraizou-se nas relações políticas entre população e governo local.

No início do curso, elaborei como pré-projeto, para seleção do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, no ano de 2010, uma proposta de trabalho para analisar os processos democráticos em questão, focado no papel da Democracia Participativa como novo patamar de sociedade. A entrevista e os primeiros encontros de orientação foram esclarecedores para a delimitação do tema, embora consciente de certa ousadia.

Desde 2009, faço parte do governo municipal de Guarulhos, um primeiro período enquanto secretário municipal da Assistência Social (de 2009 a junho 2010) e, em seguida, nomeado para o cargo de Coordenador Municipal de Políticas para Juventude (julho de 2010 a março de 2012). Nessas funções, busquei criar espaços participativos aos usuários das respectivas políticas públicas em conjunto com as equipes de trabalho.

Em 2010, na Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania (SASC) foram formados os conselhos gestores nas unidades de serviços, inicialmente, nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência do Idoso. No ano seguinte, na Coordenadoria da Juventude, foram realizados encontros preparatórios para a 2ª Conferência da Juventude. Todas essas iniciativas estavam relacionadas à necessidade de articulação para a participação no OP – espaço onde se concentravam reivindicações da população.

O conjunto dessas ações empreendidas pelo poder executivo, com modelo inovador de trabalho, aguçou-me a busca pelo foco da pesquisa e, particularmente a experiência do OP foi um estímulo a mais para realizá-la.

Vale destacar que o OP de Guarulhos completava mais de dez anos de existência (2001/2011), longo processo conduzido por um governo que concretizou o projeto político na direção de entender a participação popular como instrumento fundamental de mudanças na sociedade. Seus governantes revelaram vontade política porque fizeram acontecer o OP no município.

O objeto da pesquisa, portanto, é o estudo da experiência do OP na cidade de Guarulhos em articulação com o Poder Local e a Democracia Participativa, no período de 2001/2011. A escolha desse tema teve como premissa a trajetória militante do pesquisador aliada à observação das mudanças geradas pela experiência do OP na cidade.

A hipótese formulada é que a implantação do OP, em Guarulhos, favorece a articulação entre Poder Local e Democracia Participativa, pela inserção da população em espaços democráticos e participativos, construindo assim novas relações políticas de cidadania.

A partir dessas questões, desdobraram-se os seguintes objetivos:

- Conhecer e contextualizar os ciclos do OP, na cidade de Guarulhos, no período que compreende os anos de 2001/2011;
- Conhecer e analisar o processo de efetivação do OP, como instrumento de descentralização da gestão pública municipal;
- Conhecer e analisar como o OP em articulação com o Poder Local e a Democracia Participativa contribui para a construção de novas relações políticas de cidadania.

Para fundamentar o presente estudo foram eleitas três referências conceituais básicas: **Orçamento Participativo**, em Félix Ruiz Sánchez, Tarso Genro e Ubiratan de Souza; **Poder Local**, em Édina Evelyn Casali Meireles de Souza, Celso Daniel e Ladislau Dowbor; **Democracia Participativa**, em Francisco de Oliveira e Leonardo Avritzer, autores contemporâneos das Ciências Sociais e do Serviço Social.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa é de natureza qualitativa que, segundo Minayo, “a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado”. (MINAYO, 1994, p. 21-22)

Os principais passos metodológicos foram:

Levantamento bibliográfico da produção acadêmica do tema nos programas de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social e de Ciências Sociais da PUC-SP e da produção bibliográfica de diferentes autores contemporâneos nessas respectivas áreas.

Pesquisa documental realizada na Coordenadoria do OP da Prefeitura de Guarulhos em registros oficiais referentes à história da cidade; ao processo de implantação do OP; em

textos informativos e consulta ao livro produzido pela Prefeitura de Guarulhos, denominado Orçamento Participativo – Guarulhos: ViVências e aprendizados e ao mapa com divisão administrativa da cidade de Guarulhos.

Pesquisa de campo que compreendeu a elaboração de critérios para escolha dos sujeitos da pesquisa, a saber:

- Tempo de participação: preferencialmente pessoa que tivesse participado de todos os ciclos do OP, enquanto conselheiro/a;
- Gênero: homens e mulheres;
- Regiões: com diferentes configurações socioeconômicas e territoriais, bem como acesso a serviços públicos.

Com base nesses critérios, foi definida a amostra da pesquisa que abrange oito sujeitos: dois representantes do governo municipal pelo OP e seis munícipes que representaram o OP.

Para a coleta de dados, foi escolhida entrevista semiestruturada com base em roteiro com tópicos abertos (Anexo I). Um “Termo de Consentimento” foi assinado por todos os participantes, que concordaram com a citação de seus nomes (Anexo II). Com a população, as entrevistas foram realizadas em suas residências e tiveram boa receptividade e interesse. Com relação aos representantes do governo, a entrevista de Fábio Cordeiro dos Santos foi presencial e a de Kátia Lima foi realizada por correio eletrônico. Todas elas foram gravadas e transcritas.

A forma de inserção do pesquisador na cidade – militante, morador e membro do governo municipal – foi facilitadora nas relações de confiança que são fundamentais no processo investigativo entre pesquisador e entrevistado.

Para análise dos dados, foi utilizado o método de “análise de conteúdo” que, segundo Antonio Chizzotti, tem por objetivo: “Compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, às significações explícitas ou ocultas”. (CHIZZOTTI, 1991, p.38).

São dados de identificação dos sujeitos:

- Kátia Lima: coordenadora municipal do OP da Prefeitura de Guarulhos, moradora na região do Bom Clima, profissional formada em Gestão Pública. Atua com o OP desde 2002, em assessoria e como coordenadora a partir de 2004.

- Fábio Cordeiro dos Santos, assessor da Coordenadoria Municipal do OP da Prefeitura de Guarulhos desde 2001. Tem 32 anos. Morador da cidade de Guarulhos na região do Pimentas, profissional formado em Ciências Sociais.

- Ronaldo, morador do Parque Jurema desde 1985, residente à Rua Jutaí, 210 – região do Parque Jurema, casado com três filhos. Tem 59 anos. Participa do OP desde 2001, como delegado e, como conselheiro em dois mandatos.

- Gilson Ferreira de Oliveira, morador do bairro Piratininga desde 1993, residente à Rua Joaquim Caetano, 871 – região da Água Chata. Tem 53 anos, casado com dois filhos. Fez parte do Conselho de Saúde do bairro e faz parte do conselho do Pró-Rede na unidade de Saúde e da Associação de Moradores do Parque Piratininga (Ampapi). Participa do OP pela primeira vez (gestão 2011/2013).

- Domingos, morador do Piratininga há mais de 24 anos, residente à Rua Joaquim Caetano, 871 – região da Água Chata. Tem 53 anos. É atual presidente da Ampapi. Participa do OP desde 2001 e foi conselheiro do OP pela região da Água Chata.

- Maria das Neves da Silva Santos, moradora do Jardim Hanna, residente à Rua Celso Dias Ferreira, 32 – região do Soberana. Tem 59 anos. É auxiliar administrativa e atua na Pastoral da Criança da igreja do bairro. Faz parte do Orçamento Participativo desde 2001, foi representante de bairro e, atualmente é conselheira.

- Laurindo Vanicola, morador da Vila Augusta desde 2007, residente à Rua Capitão Gabriel Guedes, 75 – região do Gopoúva. Tem 74 anos. É educador aposentado e participa da equipe de Fé e Cidadania da Igreja Católica. Foi conselheiro do OP.

- Félix José de Carvalho, morador do Soberana desde 1984, residente à Rua Rio Negro, s/nº – região do Soberana. Foi representante e conselheiro no OP.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, inter-relacionados:

CAPÍTULO I – A CIDADE DE GUARULHOS: HISTÓRICO, CARACTERIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: aborda a trajetória histórica do município de Guarulhos e o contexto histórico-político dos anos de 1980/2000, período em que os movimentos sociais entraram em cena e em ação.

CAPÍTULO II – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM GUARULHOS DE 2001-2011: reorganiza os elementos constitutivos do OP na cidade de Guarulhos, trajetória histórica, organização e regiões da experiência do OP em foco.

CAPÍTULO III – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, PODER LOCAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: apresenta considerações históricas e conceituais que nortearam a análise da pesquisa, aborda o significado do OP, sua origem e experiências articulando conceitos de Poder Local e Democracia Participativa.

CAPÍTULO IV – ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA DO OP EM GUARULHOS NA VISÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA: contém respostas e depoimentos dos entrevistados, com análise da atuação como membros do OP, e como este programa se articula com Poder Local e Democracia Participativa na cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: apresenta a importância da experiência do OP e contribuição para a articulação entre Poder Local e Democracia Participativa em Guarulhos e os desafios na consolidação de processos que democratizem as relações da sociedade e do Estado.

CAPÍTULO I – A CIDADE DE GUARULHOS: HISTÓRICO, CARACTERIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

O presente capítulo tem por finalidade fazer um resgate histórico da cidade, sua dimensão geográfica e apresentar os principais elementos do seu desenvolvimento.

1. ORIGENS, CARACTERIZAÇÃO E MARCOS DO DESENVOLVIMENTO

Resgatar a formação social de um município é poder revisitar a sua história, colher cada fato, seu surgimento e consequências das escolhas feitas pelos sujeitos históricos para compreender implicações sobre o futuro.

As cidades constituem-se e fazem parte da República Federativa do Brasil. A União com suas divisões político-administrativas incorpora estados e municípios, apesar de serem unidades federativas. Revisitar o seu surgimento alinhado ao todo que representa a formação histórica do país é entender que há dinâmicas que foram sendo introduzidas no dia a dia, no seu funcionamento e nas relações sociais entre seus cidadãos.

As cidades possuem processos sociais diversos e particulares e conhecê-los é, ao mesmo tempo, conforme Milton Santos:

{...} desejo de interpretar o espaço humano como fato histórico que ele é somente a história da sociedade mundial aliada à sociedade local pode servir como fundamento da compreensão da realidade espacial e permitir a sua transformação a serviço do homem. (SANTOS, 2008, p. 22)

Para Carlos José Ferreira dos Santos¹, a cidade de “Guarulhos, em vários espaços, ocorreu num processo de ‘coerção para o consenso’ constituído por alguns grupos dotados de

¹Carlos José Ferreira dos Santos produziu pesquisa que contextualiza a cidade de Guarulhos entre o seu passado e o seu presente contemporâneo. Em seu livro “Identidade urbana e globalização: a formação dos múltiplos territórios em Guarulhos”, ele discute a cidade enquanto metrópole e os projetos em disputa. Santos, também, faz menção à historiografia “tradicional” de Guarulhos e cita João Ranali, historiador local, a ‘primeira obra historiográfica da cidade’ é referencial para outros trabalhos produzidos sobre o município. Esta obra foi escrita na década de 1940, quando Ranali era delegado de polícia e atendia às solicitações do então prefeito José Mauricio, segundo o próprio prefaciador do livro, Adolfo Vasconcelos Noronha, outro pesquisador do passado da cidade. A segunda obra (dois volumes) desse autor, também, referencial para a historiografia local, intitulada “Cronologia Guarulhense” é dedicada, ao então, empresário e futuro prefeito da cidade, Pascoal Thomeu (1988-1992), “cujo mecenas proporcionou a edição desta obra”. (...) Além dos livros escritos por Ranali, existem duas obras referenciais para a historiografia local. Uma delas: “Guarulhos – cidade símbolo: 1560-1960”, escrita pelo já citado Adolfo de Vasconcelos Noronha e publicada durante o I Centenário da “emancipação política” do município. Edições celebrativas realizadas sob o patrocínio da Prefeitura Municipal e do setor empresarial {...}. Informações retiradas de Santos, 2006, p. 37.

‘hegemonia cultural’”. (GRAMSCI apud SANTOS, 2006, p. 68), que configuraram a identidade do município, a partir de interesses de determinados grupos sociais e de classe, que dominaram as relações políticas e econômicas municipais.

A fundação da cidade e sua relação com São Paulo tiveram origem na condição de aldeamento que servia aos interesses da capital e a seu desenvolvimento. Esse primeiro momento aconteceu devido à exploração das riquezas naturais, como esclareceu Carlos José dos Santos:

{...} fundado como aldeamento indígena-jesuítico por volta de 1555 e 1560 a partir da Capela de Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos (além do aldeamento de São Miguel) e com partes do seu território exploradas no sistema de lavras de ouro, o atual município e suas adjacências estavam desmembrados inicialmente em povoados e núcleos avançados entre São Paulo e os focos populacionais do sertão. Esses espaços tornaram-se pontos de passagem, comércio e pouso para as lavras e, posteriormente, para viajantes, tropeiros de longa distância, bem como para o escoamento da produção agrícola ou oleira local. (SANTOS, 2006, p. 35)

A posição geográfica, historicamente privilegiada com a exploração das lavras de ouro, propiciou que essas “passagens” oferecessem a seus viajantes a possibilidade de escolha desse tipo de região como um lugar de moradia, em suas margens e redondezas. Esse processo de ocupação ocorreu, por vezes, em vários momentos da formação social das primeiras cidades, tanto na condição de “portos” para navios vindos da metrópole portuguesa, como na expansão para o interior do território brasileiro.

A relação de dependência com São Paulo inspirou seus “pioneiros” a defenderem a emancipação local, evidentemente tendo em vista outros interesses, para além da causa “emancipacionista”, como é possível ver na pesquisa de Carlos dos Santos:

{...} (se) pensarmos que os personagens que estiveram à frente da elevação à categoria de “vila”, a exemplo do que ocorreu na época da transformação de “aldeamento” para “freguesia”, além do “ideal emancipacionista” e de superar dificuldades administrativas da Vila de São Paulo em controlar sua extensão territorial, atenderam aos interesses particulares de grupos que representavam no município e fora dele. {...} A título de demonstração desses interesses, João Álvares Siqueira Bueno, nascido no núcleo central de Guarulhos, provável ‘inspirador da lei que elevou’ a ‘Freguesia’ à ‘Vila’, era ‘grande’ proprietário de terras no município, além de possuir propriedades na capital (Romão&Noronha, 1985, p. 96). Figura de ponta da política regional, João Bueno, como ficou conhecido, pertenceu ao Partido Liberal, foi deputado provincial (1880-1881 e 1884-1885), vereador e Intendente de Higiene da capital (O estado de SP, 17/11/1912). (SANTOS, 2006, p. 92-93)

Guarulhos surge como município a partir da necessidade do discurso “municipalista” justificado por seu crescimento populacional, riquezas naturais e uma classe política que buscava afirmar-se em terras guarulhenses. A possibilidade de “povoar e progredir” o novo município para expandir a “economia” paulista foi, muitas vezes, o argumento utilizado; Guarulhos teve esse fator preponderante para ser elevado à sua condição de “Vila” e depois a município.

Esse modelo de progresso atravessou o século XX e permitiu que a classe política fosse frequentemente confundida com os setores fundiários que demarcaram ou lotearam os diversos bairros em nome do desenvolvimento do município, ou com os grupos ligados ao comércio e/ou a indústria na defesa dos “interesses” de Guarulhos; estes, também, buscaram se afirmar como classe política e econômica dominante das relações municipais.

Observa-se isso, sob a pesquisa atenta de Carlos J. F. dos Santos, que fez a historiografia de alguns dos ex-prefeitos de Guarulhos:

{...} ao tecermos um breve quadro das origens sociais e econômicas de alguns dos prefeitos de Guarulhos a partir da década de 1940, é notável a vinculação dos dirigentes com o setor imobiliário, comercial, industrial e de serviços local. Entre aqueles que estiveram à frente da prefeitura nas décadas de 1920 a 1960, encontramos informações sobre os seguintes prefeitos: **José Mauricio de Oliveira:** alcaide por cerca de 16 anos, entre 1920 e 1940, foi **um dos proprietários e loteadores de terra** {...}; **Guilhermino Rodrigues de Lima:** prefeito entre 1933-1938, foi sócio de José Mauricio e também **proprietário e loteador de terras** dos atuais bairros do Gopoúva e da Vila Progresso; **José Saraceni,** prefeito em 1936, era **proprietário da fábrica de Polainas** e sandálias José Saraceni, **além de propriedades;** **Rinaldo Poli:** prefeito entre 1953-1957, era filho de Nello Poli, fundador em 1916 de **estabelecimento comercial** e após sua gestão na prefeitura, dedicou-se ao **ramo imobiliário;** **Fioravanti Iervolino:** prefeito entre 1948-1952 e 1957-1961, na década de 1940, **adquiriu a única empresa de ônibus existente na cidade;** **Waldomiro Pompêo:** prefeito entre 1966-1970 e 1973-1977, **industrial** e rotaryano {...} (grifos do pesquisador) (SANTOS, 2006, p. 164)

Essa relação tão particular, entre representantes do poder executivo municipal e seus negócios, tem origem justamente na formação e desenvolvimento do capitalismo no Brasil, pela forma como a classe dominante se apropriou do “público”, tendo em vista seus interesses privados, em nome do progresso e do desenvolvimento, sem que houvesse qualquer constrangimento diante da população.

Para compreender o grau de penetração das várias formas de fazer política estabelecida à época do Brasil Colônia e do Brasil República, cabe observar como referência o que José de Souza Martins afirmou:

Considera que o clientelismo, o mandonismo e o patrimonialismo estão presentes na relação entre Estado e sociedade no Brasil. Esse Estado se constitui como instituição política fundada em relações atrasadas de caráter oligárquico. As principais características seriam as seguintes: a) a política do favor, não permitindo a distinção entre público e privado; b) o poder de mando pessoal e do patrimonialismo em sua fase burocrático-racional; c) a mescla da dominação patrimonial e da oligárquica, para sustentar a governabilidade. (MARTINS, 1994, p.50 apud NEVES, 2008, p. 50)

Esses fatos dialogam com a ideia de que a formação do município de Guarulhos se deu a partir de uma lógica conservadora a serviço de uma elite municipal, que moldou a identidade do município e estabeleceu relações sociais de mando e de ordem exercidas por quem controlava fortemente a sua economia.

É importante entender como isso surge, inclusive com argumentos e manifestações da classe política municipal que, de tempos em tempos, criticava a dependência do município em relação à capital. No entanto, esse argumento servia apenas como retórica para manter de pé o sentimento municipalista. O desenvolvimento da cidade, no início do século XX até o final da década de 1940, ainda, coexiste com essa dependência da capital no processo de surgimento da sua indústria primária, conforme Santos apontou:

{...} consolidou-se no município uma 'indústria primária e extrativista' também de abastecimento ao desenvolvimento urbano da capital. Assim, a característica produtiva presente na lavoura local de prover a cidade de São Paulo estava presente nesse tipo de 'indústria primária', principal item da produção industrial municipal. (SANTOS, 2006, p. 106)

Em outra fase de seu desenvolvimento, a cidade de Guarulhos foi beneficiada pela necessidade de expansão da industrialização nacional e a opção pelo modelo rodoviário impulsionou a construção de grandes rodovias que, praticamente, cruzaram o município. Isso favoreceu a mudança considerável do modelo industrial instalado em Guarulhos, associado à transformação da forma de ocupação de seu território pela expressiva migração que acontece, praticamente, ao longo das décadas de 1950/1960.

Esse crescimento não planejado começou a alterar o espaço urbano com o surgimento significativo de ocupação de terras com moradias precárias, sem qualquer infraestrutura, reunindo aglomerados urbanos, principalmente, nos bairros próximos às indústrias de transformação (metalurgia, química, tecidos, máquinas, etc.). A proximidade era fator decisivo para a empregabilidade, uma vez que o transporte público, já naquele período, era pouco e precário. Assim, a cidade se desenvolvia, fortemente, na década de 1950, como narrou Santos:

Aproximadamente em três anos (1953-1956), o número de indústrias diferentes de olarias cresceu mais de seis vezes com a constituição de 143 novos estabelecimentos (de 27 em 1953 para 170 em 1956). Esses números assinalam o início de uma alteração nas bases produtivas, socioeconômicas e urbanas do município, cujas origens estão no final da década de 1940 e início de 1950. Explicação para essa alteração no setor produtivo municipal foi a construção e posterior funcionamento das vias Dutra e Fernão Dias nos trechos que cortam Guarulhos. Mas a sua força só pode ser plenamente compreendida se ligada ao impulso industrializante de políticas do governo federal, que se acentua nos anos 50. Nas áreas marginais dessas vias no município, foram instaladas indústrias de médio e grande porte, a partir do início dessa década, fato que repercutiu no crescimento populacional da cidade acarretando mudanças de composição de classes sociais, alterações nos costumes, desenvolvimento de instituições governamentais, do comércio e dos serviços privados, assim como da indústria do tecido e dos equipamentos urbanos. (SANTOS, 2006, p. 110)

Nas décadas de 1970/1990, a cidade dá outro salto rumo à metropolização, que aconteceu em duas fases muito distintas.

Destaca-se uma delas ocorrida na segunda metade da década de 1980, com um crescimento populacional que lhe rendeu a denominação de cidade-dormitório; pela proximidade da capital, num movimento inverso, partindo agora da população que trabalhava fora e morava em Guarulhos e pela instalação do Aeroporto Internacional (1985). Esse crescimento elevado de habitantes não necessariamente favoreceu sua inserção no processo de desenvolvimento social, político e cultural condizente ao tamanho populacional.

A cidade evoluía economicamente, ainda dependente das oportunidades advindas de um modelo de desenvolvimento que apenas se utilizava do território urbano municipal para impulsionar a economia paulista e nacional. Diferente do seu contexto municipal que, nessas décadas, tinha um déficit habitacional entre os maiores da região metropolitana, a instalação do Aeroporto Internacional gerou um êxodo urbano. Isso acarretou que as regiões no seu entorno vivessem com infraestrutura urbana precária. Isso marcou o período, na análise de Santos:

Entre a segunda metade da década de 1980 e início dos anos de 1990 a economia mundial entrava em sua fase mais recente, que ficou costumeiramente denominada de ‘globalização’ ou, como quer o francês François Chesnais, de ‘mundialização’ do capital. Acentuou-se, com isso, a tendência das alterações no setor produtivo no município. O aeroporto em Guarulhos, já em pleno funcionamento, tornou-se um dos espaços essenciais, não só para região metropolitana paulistana {...}. Em 1990, o ‘aeroporto metropolitano’, inaugurado em 1985, tornou-se o ‘aeroporto internacional de São Paulo-Guarulhos (AISP-GRU)’. Os efeitos dessa situação que já faziam notoriamente sentir em Guarulhos na década de 1980 continuaram a progredir, inclusive sob o patrocínio da prefeitura. Entre eles, está o desenvolvimento da área dedicada ao setor de serviços, apoiado no

crescimento do setor financeiro, implicando o deslocamento de estabelecimentos industriais e a exigência de novas atividades (SANTOS, 2006, p. 198)

Atualmente, a cidade de Guarulhos compõe a divisão administrativa e política do estado de São Paulo, com cerca de 1.221.979 habitantes, segundo o Censo 2010, realizado pelo IBGE², e faz parte da região metropolitana da capital pela relação fronteiriça com a cidade de São Paulo nas regiões norte e leste.

Para conhecer a localização do território da cidade, o breve relato de Santos aponta sua geografia, os limites com outras cidades, a forte influência da capital paulistana no processo de desenvolvimento de Guarulhos, conforme já foi abordado:

{...} possui atualmente uma área física total de 319, 82 km e uma área legal de 341 km (fonte: Secretaria de Economia e Planejamento – PMG, cd-room, abril/2002). {...} o município faz fronteira a oeste, sul e sudeste com vários bairros da capital (Jacaú, Tucuruvi, Vila Medeiros, Vila Maria, Penha, Cangaíba, Ermelino Matarazzo, Vila Jacuí, São Miguel) e, seguindo a rosa dos ventos, mantém divisa com alguns municípios da região metropolitana de São Paulo: a sudeste com Itaquaquecetuba, a leste com Arujá, a noroeste com Santa Isabel, a Norte com Nazaré Paulista e a Noroeste com Mairiporã. (SANTOS, 2006, p. 50-51)

Em termos da população, há aspectos importantes a serem considerados, como a relação por gênero: as mulheres representam a maioria populacional com 626 mil e os homens são 595 mil.

No quesito cor/raça aqueles que se consideravam brancos, 653 mil e negros/as com 76 mil e os que se denominaram pardos, com 474 mil; se somados os dois últimos haveria uma equiparação de cor/raça com relação à população branca. Esse quesito fez com que a cidade viesse a ter políticas afirmativas. Já no primeiro mandato do PT (2001/2004), foi criada a Coordenadoria Municipal da Igualdade Racial e da Mulher³.

Segundo o Censo do IBGE (faixa de 15 a 29 anos), os jovens⁴ são mais de 316 mil habitantes.

Guarulhos é a maior cidade em arrecadação do estado; seu porte pelos critérios populacionais a colocam em uma condição de reconhecimento como metrópole, mesmo não sendo capital.

² Dados da cidade de Guarulhos extraídos do Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Fonte: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

³ A gestão do prefeito Sebastião Almeida desmembrou as políticas voltadas para mulheres e as de igualdade racial, em coordenadorias municipais distintas por meio de lei municipal.

⁴ O Estatuto da Juventude, que se encontra no Senado Federal (2012), prevê a regulamentação dos direitos da juventude definindo inclusive a faixa etária para acesso a esses direitos.

A condição econômico-financeira de Guarulhos, segundo matéria de um jornal da cidade⁵, se destacava com o título: “Guarulhos lidera ranking do PIB entre as 20 maiores cidades de SP exceto a capital”. Manchete merecida porque a cidade tinha desempenho econômico dos mais importantes de São Paulo, sendo o 9º maior PIB do país, baseado em números de 2009.

Essa situação privilegiada apresentava contradições sociais pelo fato da cidade possuir níveis de desigualdade entre mais pobres e mais ricos, dados que tratam da “incidência de pobreza”, que pelos critérios do IBGE representavam 43,12% da população.

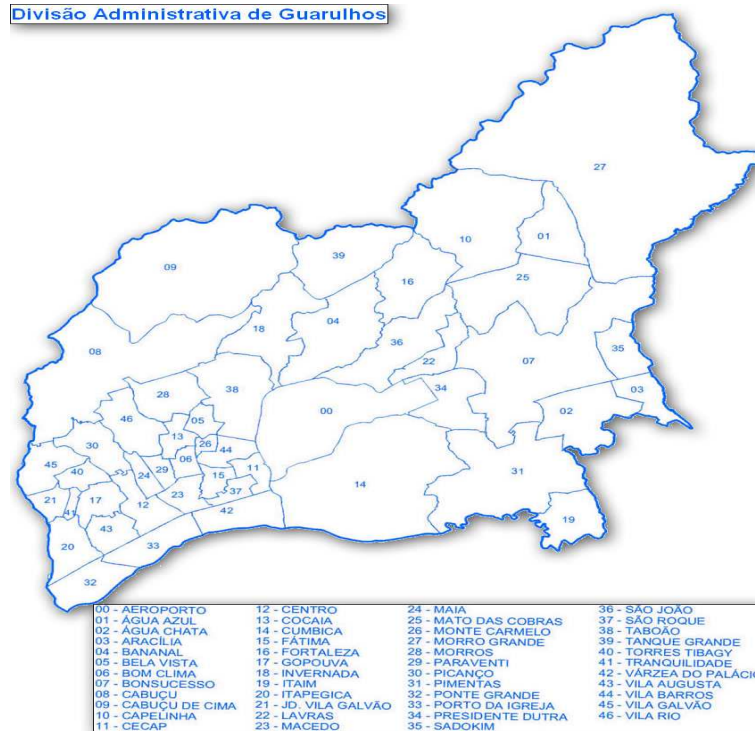
Com relação ao rendimento da população, aqueles considerados “extremamente pobres” (os que possuem rendimento nominal mensal de ¼ de salário mínimo) representavam 12 mil pessoas, em contraste com os que recebem mais de 30 salários mínimos; estes representam, apenas, 575 pessoas.

As distâncias socioeconômicas dadas são relevantes se comparadas ao resultado do Produto Interno Bruto (PIB), que está em torno dos 24 mil reais, porém não reflete a realidade da grande maioria dos seus cidadãos e cidadãs.

Com relação à divisão socioadministrativa, a cidade de Guarulhos conta com 46 regiões, sub-divididas em bairros, conforme mapa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, responsável pelo mapeamento e coordenação da legislação referenciada no Plano Diretor do município.

⁵“O maior município do Estado em número de habitantes - fora a Capital - contribuiu com R\$ 32.473.827.000,00 na geração de riquezas do país. O PIB per capita (que é obtido pela divisão do total pela quantidade de habitantes) é de R\$ 24.993,65. Excluindo-se as capitais, 12 municípios geraram individualmente, em 2009, mais do que 0,5% do PIB, contribuindo, em conjunto, com 9,3% da renda gerada no país, quase todos no Sudeste: Guarulhos, 1,0%; Campinas, 0,98 %; Osasco, 0,98%; São Bernardo do Campo, 0,89%; Barueri, 0,83%; Duque de Caxias (RJ), 0,79%; Betim (MG), 0,78%; Santos, 0,70% e São José dos Campos, 0,68%, Campos dos Goytacazes (RJ), 0,60%, Jundiaí e Canoas (RS), ambos com 0,51%”.

Fonte: Jornal *Guarulhos Hoje*. www.guarulhosweb.com.br/noticia.php?nr=45861



Mapa do Município – divisão por bairros/PMG⁶

O impacto desse modelo de desenvolvimento que compõe o processo de “financeirização/mundialização” da acumulação do capital que tem início, na década de 1970, pauta a cidade como “rotas internacionais de globalização” (SANTOS, 2006, p. 211) e o debate sobre a ampliação dos terminais de carga e de passageiros. Essa discussão tem gerado impasses entre moradores das áreas afetadas e a empresa que administra os Aeroportos porque a expansão desses serviços vai afetar, ainda mais, a estrutura urbana e a vida das pessoas.

Percebem-se mudanças na economia municipal que se modifica, por exemplo, na consolidação de uma rede de hotéis de grande porte, que acabam por influenciar a ideia de desenvolvimento de “cidade das cidades” ou “cidades dos megaeventos” (conforme SANTOS, 2006, p. 199). Esta situação impõe, novamente, ao território urbano um modelo atrelado à capital, descaracterizando a identidade de cidade.

Outro fator que tem influenciado o desenvolvimento de Guarulhos é a forte migração imobiliária que vem da capital devido à saturação viária paulistana, as alterações dos Planos Diretores das cidades da grande São Paulo, aliada à oferta, ainda, de grandes áreas ou terrenos (muitas indústrias fecharam suas portas na cidade). O alto grau de investimento em

⁶Mapa do Município – divisão por bairros.

Fonte: www.guarulhos.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=183

infraestrutura feita pela prefeitura, de 2001 a 2011, tem proporcionado a verticalização rápida do espaço urbano.

Em concordância com Milton Santos: “O espaço construído e a distribuição da população, por exemplo, não têm um papel neutro na vida e na evolução das formações econômicas e sociais”. (SANTOS, 2008, p. 33), Dessa forma, o futuro de Guarulhos está, em aberto, e os projetos societários estão em disputa nesse cenário, bem como os rumos do desenvolvimento de Guarulhos dependem da correlação de forças de grupos e classes sociais presentes na cidade.

2. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DE 1980/2000: MOVIMENTOS SOCIAIS EM CENA E EM AÇÃO

Neste item, serão abordados elementos da trajetória histórica dos movimentos sociais organizados pela população, que tiveram papel importante nas transformações sociopolíticas do município.

Para contextualizar esse período, a cidade incorporou-se às lutas sociais influenciada pelo processo de redemocratização que crescia em todo país e, culminou com a campanha pelas eleições diretas para Presidente (1983/84). Por outro lado, vê-se o retorno dos movimentos sociais no cenário político nacional.

Nessa década, emergem grandes congressos e encontros, como o Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat) em 1981, que impulsionou a decisão ousada de parte dos trabalhadores/as que dirigiam sindicatos não alinhados com o regime militar e oposições sindicais para, na sequência, fundar a Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em 1984.

Assim como os movimentos sindical e popular haviam conquistado a retomada da sua organização autônoma, cabe, também, inserir na análise sobre esse período, a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT). Este introduziu, no cenário da luta política institucional, uma nova forma de exercer a participação política por parte de novos sujeitos, os trabalhadores/as. Era um partido formado de sindicalistas, militantes de esquerda, alas progressistas da Igreja Católica e demais movimentos sociais.

Segundo alguns registros, o PT em Guarulhos foi criado no mesmo período de sua constituição no âmbito nacional. Oliveira e Fernandes citam um dos lugares em que surge disposição de fundar o PT no município:

Em Guarulhos, a Casa de Cultura Paulo Pontes, criada em 1977, foi o espaço aglutinador das forças políticas do bloco de esquerda, dos setores progressistas da igreja católica e dos operários independentes. Movimento que levou a construção do PT e da Central Única dos Trabalhadores no início dos anos 1980. (OLIVEIRA; FERNANDES, 2008, p. 93)

Uma das entidades que surgiram no processo de redemocratização do país, no início da década de 1980, e que teve papel importante na história do município, foi o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH), que nasceu durante a implantação da Assembleia Nacional Constituinte e ocupa de forma influente as pautas das políticas públicas, segundo pesquisa de Expedito Leandro⁷:

Em 1986, quando aflorou a luta pela terra no Brasil, com a morte de vários líderes rurais e principalmente com o assassinato de Pe. Josimo, o CDDH, percebeu que era necessário o trabalhador urbano se fizesse solidário com a luta dos trabalhadores rurais, organizando assim, o Tribunal da Terra. {...} assumiu juridicamente a luta pela posse da terra. {...} o CDDH dando continuidade ao seu compromisso na defesa dos direitos humanos, se faz presente nas lutas sociais e populares participando do Fórum da Criança e do Adolescente e da Saúde, do Comitê Municipal pela Democratização dos Meios de Comunicação Social, bem como em Conselhos Populares como saúde, criança e adolescente e tutelar. As atividades de conscientização, formação social e política, perduraram e se intensificam estimulando e atuando ativamente em movimentos pela moralização e ética na política. (LEANDRO, 1998, p. 13)

Este relato diz muito da existência de diversos movimentos organizados pela sociedade civil guarulhense que surgiram no fervor da nova Constituição de 1988. Outro pesquisador e observador da história da mobilização e articulação da população por direitos é o historiador Elói Pietá⁸, que citou a trajetória do movimento de saúde:

Outro movimento popular que se destacou na história de Guarulhos foi o movimento de saúde. Sua primeira manifestação importante se deu início na década de 1980, por obra das CEB`s⁹, especialmente das paróquias de Vila Fátima e do Taboão. Depois estendeu-se a outras regiões, especialmente em Bonsucesso, Pimentas e Cumbica. Fruto de inúmeras reuniões, comissões e

⁷Foi coordenador e autor do livro “Guarulhos, a formação de uma metrópole”, de setembro de 1998. Esta é uma das pesquisas que serviu de referência para esta dissertação no Capítulo I, que trata dos movimentos sociais e populares organizados na cidade de Guarulhos, que antecederam a implantação do OP.

⁸Elói Pietá é um dos fundadores do PT de Guarulhos. Ex-militante da corrente política clandestina de resistência à ditadura militar conhecida como Polop (Política Operária). Foi vereador, deputado estadual e ex-prefeito da cidade nas duas primeiras gestões do PT (2001-2008).

⁹CEB`s são Comunidades Eclesiais de Base, que “surgiram a partir de 1960. Especialmente entre 1964 e 1968, impulsionadas pelo Concílio Vaticano II (encerrado em 1965) e impulsionadas pelas resoluções do II Encontro dos Bispos da América Latina, realizado em Medellín (Colômbia), em 1968. Os documentos definiram assim as CEB`s: “A comunidade cristã de base é o primeiro e fundamental núcleo eclesial, que deve, em seu próprio nível, responsabilizar-se pela riqueza e expansão da fé, como também pelo culto que é a sua expressão. É ela, portanto, célula inicial da estrutura eclesial e foco de evangelização e, atualmente, fator primordial de promoção humana e desenvolvimento”. (PIETÁ, 1994, p. 127)

manifestações obteve a construção ou o funcionamento de Unidades Básicas de Saúde (UBS). Má vontade do poder público em investir no setor impediu que fossem superados os mais graves problemas do setor. Em 1990, os integrantes do movimento, junto com a Associação Paulista de Medicina, formaram o Fórum Permanente de Saúde, que reunia membros da comunidade organizada, médicos, representantes de hospitais e do poder público. Este último segmento aos poucos se afastou do Fórum, que terminou só com a comunidade e representantes dos médicos. Em 1991, organizado pelo Fórum, se realizaram onze conferências de saúde por região da cidade, das quais participaram mais de mil pessoas. Culminaram na 1ª Conferência de Saúde, no mesmo ano da qual participaram cerca de 400 representantes de bairros e entidades organizadas da sociedade. (PIETÁ, 1994, p. 142)

O Fórum Popular de Saúde influenciou a luta política na área da saúde em defesa do Sistema Único de Saúde (SUS), intensamente nas décadas de 1980/1990, até meados de 2000. Nesse período, com forte mobilização das comunidades, foram realizadas conferências, bem como foi criado o Conselho Municipal de Saúde, época em que Guarulhos se tornou a principal referência no debate nessa área.

Outros movimentos que nasceram das lutas urbanas, pressionado pela migração de trabalhadores em busca de novas oportunidades são aqueles que têm, na pauta de reivindicações, a luta pelo direito à moradia. Essa iniciativa surge no cenário de lutas urbanas, em Guarulhos, por meio de movimentos distintos na forma de organização e nas reivindicações.

Uma das expressões de organização local é representada pelas Sociedades Amigos de Bairro (SAB) formadas por moradores, de bairros considerados regulares, que se organizam para cobrar do poder público, melhoria das condições de vida como água, luz e transporte público – principais problemas vividos. Estas representam uma das mais antigas formas de organização popular, como constou do relato abaixo:

As Sociedades Amigos de Bairro são antigas formas de organização popular. Começaram a ser formadas aqui no final da década de 1950 e início da década de 1960. Antes, haviam comissões populares, formadas em torno de uma reivindicação. Os primeiros registros que conhecemos são as comissões populares pela conservação das ruas e por mais horários dos auto-ônibus, em época próxima a década de 1930. Nas décadas seguintes, as principais demandas conhecidas são por melhorias nas ruas (conservação, pavimentação), por água encanada, esgotos, iluminação pública, condução, escolas e unidades de Saúde. (PIETÁ, 1994, p. 123)

Esse tipo de movimento reivindicatório, porém, sofre diretamente a influência do clientelismo político exercido pelas classes dominantes do município, em que a cooptação política dos gestores do poder público municipal consistia em convidar lideranças dessas

associações para funções públicas; ao longo do tempo, “as próprias lideranças foram quase todas absorvidas pela administração pública. Conseguiram algumas vitórias, mas perderam a liberdade”. (PIETÁ, 1994, 124).

Aqui cabe analisar manifestações próximas ao coronelismo, clientelismo e favores, que se consolidaram diretamente em espaços territoriais municipais, gerando conflito de interesses entre a luta pelo direito dos moradores nos seus bairros e a necessidade de sobrevivência dos seus líderes. Nessa direção, proliferaram-se relações no cenário político, conforme explicou Angela Vieira Neves.

O clientelismo, portanto, existe desde a colonização e persistiu mesmo em contextos autocráticos que buscavam a “racionalidade técnica do Estado”, uma vez que seria mantido para conservar as elites no poder e, em particular, para perpetuar lideranças políticas através da distribuição de recursos em troca de apoio político. {...} está presente na sociedade brasileira desde o século XIX, pois as relações desenvolvidas pelos políticos constituem uma prática clientelista mediante trocas de favores e de acordos. (NEVES, 2008, p.49)

As SAB`s apenas mudaram esse quadro, num determinado momento, na história política de Guarulhos, quando deixam de ser lugar de cooptação de lideranças para se tornarem espaço em que alguns desses líderes passam a ser os novos atores da política institucional guarulhense. Nesse sentido, Pietá informou que:

{...} membros dessas sociedades se tornaram vereadores e passaram a se utilizar eleitoralmente do enraizamento das entidades no bairro. Quase todos os líderes ingressaram no serviço público. Só alguns poucos se recusaram a virar “cabos eleitorais. {...} 1977, um antigo membro da SAB da Ponte Grande, Oswaldo de Carlos¹⁰, eleito vereador e vice-prefeito pelo MDB, resolveu assentar sua rede de sustentação política {...}. Usou o Serviço Autônomo de Água e Esgoto, onde era superintendente para controlar as Sab`s {...} estimulou, em 1979, a União das Sociedades Amigos de Bairros de Guarulhos. (PIETÁ,1994, p. 124)

Sobre esta questão, Neves considerou que:

{...} a relação entre pobreza, assistência e clientelismo revela o mecanismo de pressão desses autores que buscam novos direitos, não através do Estado, mas da ação particular de cada indivíduo na sociedade.” E emenda considerando que essa linha tênue que aproxima clientelismo e pobreza configura-se na sua prática política “como estratégia política no sentido de garantir o atendimento dos pedidos pessoais de seus clientes-eleitores nos bairros que representam. (NEVES, 2008, p. 47)

¹⁰ Oswaldo de Carlos foi eleito prefeito em 1983. Ver “Revirando a história de Guarulhos” (PIETÁ, 1994)

Outros movimentos, também, ligados à luta pelo direito à moradia ocuparam o cenário da cidade, que contavam com grande número de sem-teto, núcleos de favelas, ocupações com pessoas vivendo em situações subumanas. Estes eram trabalhadores/as, que pressionados pelos altos valores especulativos dos aluguéis e pela crescente demanda por moradia mobilizaram-se para reivindicar um “pedaço de chão”.

Os movimentos de luta por moradia diferem-se das SABs. Estas se preocupavam em lutar por melhorias urbanas em seus bairros e regiões, enquanto os movimentos por moradia tinham como identidade, a luta por políticas públicas habitacionais, pela função social da propriedade rural e urbana. Conforme métodos de reivindicação, alguns movimentos realizavam ocupações de terras consideradas improdutivas ou abandonadas.

Para se conhecer melhor cada um deles, é necessário compreender porque surgiram no cenário da cidade. Um caminho para essa compreensão é observar a realidade habitacional do município, pois, em 1993, a pressão habitacional representava 20%. Os habitantes moravam, segundo registros, em mais de 305 núcleos de favelas. As políticas voltadas para a habitação popular eram mínimas e, mesmo assim, direcionadas para uma determinada faixa de renda da população superior a das classes populares.

Poucas políticas habitacionais que surgiram pelo poder público eram advindas do governo federal por meio do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), com a criação dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop) e das Caixas Estaduais de Casas para o Povo (Cecap)¹¹, bem como, as Companhias de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU)¹².

Os dados mostram grande déficit habitacional devido à aglomeração urbana e à concentração populacional com áreas urbanas habitadas de forma irregular e precária e ao surgimento de novas áreas de moradia¹³. Carlos dos Santos destaca dados da prefeitura, do ano de 2000 e afirma que “existiam 300 mil imóveis cadastrados em Guarulhos, sendo 57 mil (20%) vagos, ao mesmo tempo no município, existiam cerca de 320 (núcleos) de favelas”¹⁴. (SANTOS, 2006, p. 207)

¹¹ Inocoop e Cecap tornaram-se denominações dos bairros em que foram erguidos esses conjuntos habitacionais

¹² CDHU é a Companhia de Desenvolvimento da Habitação Urbana, autarquia estadual responsável pelo fomento de moradias no estado de São Paulo.

¹³ “No dia 19 de maio de 2000, cerca de 300 famílias e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), ocuparam um terreno no bairro de Bonsucesso na periferia de Guarulhos. O terreno tem a extensão de 1.139.000 m²” (SANTOS, 2006, p. 207). A área particular tem como proprietário o dono do Cartório de Imóveis, encontrava-se abandonada há anos e é local de “desova” de carcaça de veículos de procedência indefinida (roubo ou furto). Dados do jornal *Folha de S. Paulo*, 20/01/2003, p. C1 e C2).

¹⁴ Dados do jornal *Folha de S. Paulo*, 20/01/2003, p. C1 e C2.

Um desses movimentos que resistem até os dias atuais é o Centro do Trabalhador para Defesa da Terra Paulo Canarin, que participou diretamente de uma conquista histórica, que foi a aprovação de lei municipal que concede o direito de uso por 90 anos para moradores que ocupam áreas públicas no município. Elói Pietá resgatou a trajetória dessa organização:

Finalmente, em 1985, foi formado o Centro do Trabalhador para Defesa da Terra Paulo Canarin, (recebeu essa denominação em homenagem, ao líder do grupo de posseiros que sofria processos de despejo na Água Chata e foi assassinado em 1984, a mando dos proprietários da terra) o Centro destinava-se a unificar as lutas dos moradores de loteamentos irregulares entre si e unificar, também entre si, os militantes independentes que desenvolviam movimentos isolados em favelas. A unificação nas favelas alcançou sucesso e o Centro, devido à falta de quadros para tocar todas as atividades, concentrou-se nesse setor. {...} elaborou uma cartilha sobre o problema da terra. Os favelados decidiram por reivindicar a concessão do direito real de uso da terra por 90 anos, eliminando outras propostas como a compra dos lotes. Eles queriam evitar o comércio posterior da terra. Em 04 de dezembro de 1987 foi conquistada a concessão de 65 (núcleos de) favelas. {...} a vitória foi obtida após quatro manifestações com cerca de mil pessoas cada uma, juntando quase 30 favelas que tinham comissão organizada. {...}. Em 1991, o prefeito tentou revogar a essência da lei de 1987, {...} reascenderam as grandes mobilizações e o projeto foi retirado. (PIETÁ, 1994, p. 137)

Diferente do Centro de Defesa da Terra, outro movimento, o Movimento dos Sem-Terra de Guarulhos, influenciado por movimentos de igual identidade das zonas Leste e Norte da capital, tinha como método “o cadastramento dos participantes, controlava a presença nas assembleias, fazia parte das manifestações de massa no governo do estado, inclusive, em frente à prefeitura. Nas assembleias, chegaram a participar cerca de 1500 pessoas”. (PIETÁ, 1994, p.141)

Dentro da perspectiva de unir esses movimentos de luta pela moradia, foi realizado, em 1986, o Tribunal da Terra que representou a união desses movimentos pela terra, pastorais da Igreja Católica e Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH). O foco desta atividade era a problemática urbana e a posse da terra dando destaque nacional ao debate da reforma urbana nas décadas de 1980/1990.

Já o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) surgiu no final da década de 1990 e inicia sua maior ação em 2000, quando realiza a ocupação de uma grande área abandonada localizada na região do Bonsucesso, com mais de duas mil famílias. Com um método idêntico ao do MST, seus organizadores batizaram o acampamento urbano de Anita Garibaldi, em referência à heroína republicana, sua organização com lonas, divisão de tarefas e marchas em direção à prefeitura; o MTST tem como pauta, a reforma urbana.

Os conselhos de controle social e de políticas públicas, também, surgiram de lutas organizadas por movimentos sociais nas décadas de 1980/1990. Podem ser citados os fóruns populares ligados à: saúde; defesa dos direitos da criança e do adolescente; democratização dos meios de comunicação ligados a rádios comunitárias; educação; assistência social; pessoas com deficiência; idosos; mulheres; questões raciais; dentre outros; esses fóruns protagonizaram a criação de seus respectivos conselhos municipais.

O crescimento populacional não planejado, a combinação de um desenvolvimento de fora para dentro (rodovias Dutra, Fernão Dias e Trabalhadores e o Aeroporto Internacional) e a crescente desigualdade social impulsionaram o surgimento desses movimentos sociais. Segundo Milton Santos:

{...} de fato, a própria presença da população numerosa age como um fator de pressão política sobre o governo em favor do estabelecimento de infra-estruturas, embora estas últimas possam ter precedido o crescimento demográfico. (SANTOS, 2008, p. 106)

Desse modo, esse fator de pressão popular permite que as reivindicações mais urgentes possam entrar para a agenda política tendo em vista a formulação de políticas públicas.

Os movimentos sociais, além dessas mobilizações de participação direta dos munícipes para reivindicar seus direitos sociais, pressionam por políticas públicas e passam também a ter protagonismo na cena política e eleitoral de Guarulhos.

Outra organização que não se configura como movimento social, mas que mantém vínculos estreitos com os militantes desses movimentos é o Partido dos Trabalhadores (PT). Esse partido possui forte influência na cidade pela origem popular e pela atuação ativa na política do município; inicialmente no legislativo até 2000 e, posteriormente no executivo a partir de 2001, até o presente momento.

O enfrentamento de forças sociais no espaço político da institucionalidade é o principal lugar de influência da participação popular, porque reivindicações e pautas de luta dos movimentos sociais concentram-se grande parte nos poderes legislativo e executivo.

Desse modo, para contextualizar os movimentos sociais em Guarulhos, nas décadas de 1980/1990, é importante compreender as forças sociais que exerciam a hegemonia político-econômica no município. Esse período foi marcado pela mudança do poder político (e hegemônico), instalando-se a figura do ex-prefeito Pascoal Thomeu, que era empresário e influenciava a política municipal por meio de suas relações empresariais e “ramos de atividade: comércio atacadista, metalúrgica, editorial e gráfica, transporte e serviços públicos

{...} sua fortuna individual, além de ações, está concentrada em propriedades imobiliárias em Guarulhos e na capital”. (PIETÁ, 1994, p. 67). A ascensão desse novo grupo apontava o interesse de uso da administração pública para exercer seu projeto de poder.

A Prefeitura de Guarulhos, em 1986, encontrava-se em situação caótica com pesadas dívidas bancárias e, mesmo assim, Thomeu venceu as eleições municipais. Para se ter uma ideia da força colocada na disputa, ele tinha a seu lado, 500 dos 685 candidatos a vereador¹⁵; o candidato do PT, Edson Albertão, havia ficado em terceiro com 16%¹⁶.

O período de governo de Pascoal Thomeu foi marcado por grave crise financeira, o quadro das finanças com relação aos compromissos não pagos chegava à ordem de 35% sobre o valor arrecadado. Mas o objetivo do “empresário-prefeito”, como costumava denominar-se, era se perpetuar no poder municipal para expandir os seus negócios particulares. Por isso, a metade das obras realizadas relacionava-se ao sistema viário (ruas, sarjetas, guias, etc.) porque esse setor era considerado prioritário.

Várias denominações foram recorrentes para definir a imagem de Thomeu. A primeira, mais popular pela cidade: “Rouba, mas faz”, alcunha popular de Adhemar de Barros (ex-governador biônico de São Paulo). Outros o chamavam de “tocador de obras” pelas ações realizadas, principalmente, no asfaltamento de ruas e de “coronel”, denominações atribuídas pela forma clientelista de como as lideranças populares eram tratadas por ele.

Na política municipal, essa forma de governar acumulava escândalos de corrupção. Estudioso desse período, Elói Pietá relatou que:

{...} a grande corrupção está na relação com as empreiteiras de obras, às quais é pago um sobrepreço de cerca de 40% de preço praticado em outros municípios. Se utilizarmos como referência o orçamento realizado no ano eleitoral de 1990, quando metade dos recursos do município foram para obras, este sobrepreço atingiria a astronômica quantia de 36 milhões de dólares/ano. {...} uma das mais caras obras viárias, o novo acesso a Guarulhos cortando a Praça IV Centenário, foi feita sem concorrência pública. {...} há casos de favorecimento explícito e ilegal a grupos econômicos. Como as contratações para cascalhamento e obras públicas da empresa PauPedra da qual o vereador Fausto Martello é um dos proprietários. Ou a renúncia da prefeitura aos 35% legais das terras loteadas

¹⁵ Na aliança partidária de Pascoal Thomeu estavam presentes nove siglas partidárias: PMDB, PDS, PCB, PSB, PMB, PCN, PSD, PSC e PHN; em grande parte, partidos de “aluguel”. Outras siglas se agregaram ao candidato concorrente, Walter Luongo, que também gozava de prestígio político com negócios imobiliários e loteamentos irregulares.

¹⁶ Edson Albertão (PT) era metalúrgico e indicado para disputar o pleito naquele ano. O PT diante dessas potências econômicas e da máquina pública, mesmo assim alcançou “simpatia” do eleitorado conquistando quatro vereadores numa câmara de 21 membros. Essa vitória, segundo Pietá, vinha de uma realidade “quase sem infra-estrutura, a não ser a sede e telefone, uma pequena gráfica, um caminhão palanque, uma aparelhagem de som, simplicidade dos recursos próprios de cada candidato – nenhum deles dotado de riqueza pessoal – a ajuda suada de simpatizantes assalariados ou, no máximo de pequenos empresários. A grande riqueza do PT era o trabalho voluntário e gratuito de filiados e simpatizantes”. (PIETÁ, 1994, p. 69)

na baixada de Cumbica pela imobiliária Maraial, empresa do Grupo Votorantin. O secretário de assuntos legislativos atuava como advogado daquela empresa. {...} o empreguismo {...} a empresa de economia mista, Proguaru, serviria como canal de admissão sem concurso. (PIETÁ, 1994, p. 72-73)

As inúmeras irregularidades daquele modelo de governo aliadas às péssimas condições de acesso a serviços públicos essenciais fizeram com que os movimentos sociais viessem a cumprir papel importante nas denúncias em diversas áreas como saúde, educação, transporte e habitação, principalmente. A ingerência da sua gestão sobre os conselhos de controle social, impedindo a indicação de conselheiros da sociedade civil organizada também marcou o período.

Mesmo assim, Thomeu elegeu seu sucessor, Vicentino Papotto (1993/1996), ex-secretário de finanças da sua administração e uma base parlamentar numerosa no legislativo municipal, cuja bancada de oposição era composta, apenas, de um vereador do PT e dois do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Esse período (1993/1996) foi turbulento por três grandes fatores: (a) a prefeitura continuava a ser governada, indiretamente, por Thomeu, mantendo-se a mesma equipe de governo; (b) a tentativa de privatização do Sistema Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), que foi impedida pela mobilização social e ação dos partidos de oposição (este episódio uniu diversos movimentos sociais) e (c) a Câmara de Vereadores, cada vez mais envolvida em escândalos como a troca de votos por favores e propinas via prefeitura e o uso dos recursos legislativos para interesses particulares dos vereadores.

Os movimentos sociais, a partir desse momento, iniciaram uma participação mais efetiva no processo eleitoral e o clima de mudança é o que marca as eleições de 1996. Thomeu foi novamente candidato a prefeito, porém com o seu antecessor com altos níveis de reprovação pela população que, ao final da campanha eleitoral, as urnas tinham levado aquela eleição para o segundo turno e, entre dois candidatos que já haviam governado a cidade: Thomeu e Néfi Tales¹⁷.

O PT tinha ficado novamente em terceiro lugar com o ex-metálgico, Carlão Derman, e em decisão polêmica apoia a candidatura de Néfi Tales, que vence as eleições. No legislativo elege dois vereadores Orlando Fantazzini, que foi reeleito e teve boa atuação como

¹⁷ Néfi Tales, em 1974, já era vereador e deputado estadual e elegeu-se prefeito da cidade de Guarulhos, em 1976, por uma “onda de democracia” que beneficiou o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), no período da redemocratização. Contudo “a campanha do MDB tinha entre seus financiadores principais a Imobiliária Continental, a maior da região, a época quando era deputado fez a defesa da Imobiliária em Comissão de Inquérito na Assembléia Legislativa que apurava vendas de lotes irregulares e violência contra compradores em atraso.

líder da oposição (1993/1996), ligado aos setores progressistas da Igreja Católica e Edson Albertão, ex-metalúrgico e professor, foi eleito por um campo da esquerda do PT ligada a movimentos anticapitalistas e socialistas.

É importante contextualizar que o PT representava a principal força política da oposição contra o “coronelismo” que predominava no poder executivo. Era também o partido com militância presente na maioria dos movimentos sociais, nos conselhos municipais da criança e do adolescente, da saúde, da educação, dos fóruns populares. Nos sindicatos dirigiam, principalmente, os Bancários; Construção Civil; Aeroviários; Aeroportuários; Professores da rede estadual ligados à Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp); Funcionários das escolas estaduais da Associação dos Funcionários e Servidores das Escolas Públicas Estaduais (Afuse); Condutores e Servidores Públicos; bem como movimentos de moradia, pastorais sociais, entidades de defesa de direitos humanos entre outros espaços de mobilização e organização da sociedade civil.

Naquele período, o mandato do vereador, Edson Albertão (PT), foi um dos incentivadores do surgimento de novos movimentos sociais e ocupou o cenário das lutas apoiando a inserção de movimentos nacionais na cidade, como o MST, e a criação do Espaço Cultural Florestan Fernandes no município, como polo político, cultural, alternativo e popular.

Corrupção e frustração marcaram os dois primeiros anos desse novo governo, com denúncias de aquisição de imóveis com dinheiro público, período de violência no meio político com o assassinato do secretário de finanças e de um vereador. A cidade vivia momento de descrença nas representações políticas municipais.

Outra insatisfação parou a cidade e envolveu o funcionalismo público que teve atrasos de salários, durante quase três meses, desencadeando a maior greve da sua história. A Câmara de Vereadores tornou-se alvo de escândalos com denúncias referentes à venda de votos em troca de dinheiro público, conforme informam jornais da época. O ápice foi a publicação de caderno especial do jornal de circulação nacional *O Estado de S. Paulo* (31/05/1999) com o título na matéria de capa: “A Câmara das facilidades”, deixando apenas os dois vereadores do PT de fora das acusações.

Surgem movimentos sociais, com outro caráter reivindicatório voltado para a ética na política, protagonizados por entidades da sociedade como a associação comercial e setores médios da cidade, que pediam a renúncia do prefeito e a moralização da política. Já os movimentos sociais e sindicais organizaram-se para pedir a cassação do prefeito e eleições municipais, ambas manifestações reunindo grande participação da população.

Em 1998, o prefeito Néfi Tales é afastado pelo Tribunal de Justiça por meio de pedido do Ministério Público e cassado pela Câmara de Vereadores.

Na sequência, assume o vice-prefeito, Jovino Cândido do Partido Verde (PV). A princípio, esse governo busca administrar a máquina pública e tenta promover um tipo de Orçamento Participativo. No entanto, tem objetivos ligados às eleições de 2000 e utiliza-se do recurso da contratação de lideranças de bairros em cargos na prefeitura.

A vitória do PT, nas eleições de 2000, ocorreu nessa conjuntura política. As condições objetivas da cidade eram de crise política, com as representações institucionais em descrédito e a população desesperançada com a política tradicional. Soma-se a isso, a correlação de forças em que o PT era o único partido com importante militância política nos movimentos sindicais, sociais e populares e com grande poder de influência. Todas essas condições políticas fizeram com que, naquele ano, houvesse chances reais de vitória.

Entendendo que esse processo de disputa eleitoral teve a participação direta de moradores que atuavam nos movimentos sociais, sindicais e populares de Guarulhos, o que se busca resgatar são a “origem e o significado” (SÁNCHEZ, 2002, p.19) do OP para cidade, a partir desse marco histórico.

CAPÍTULO II - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM GUARULHOS 2001/2011

Este capítulo reorganiza os elementos constitutivos do OP na cidade, sua trajetória histórica, organização e regiões da experiência do OP em foco.

1. PROPOSIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO OP EM GUARULHOS

A proposta do OP para ser implantada nas cidades fazia parte da orientação da direção nacional do PT, mas foi sendo retomada pelas prefeituras conquistadas eleitoralmente na conjuntura política de 1988. Sánchez levantou dois elementos fundamentais nesse processo: “Havia trajetória política no campo social, representado pelo PT e os demais partidos aliados, e havia a experiência de ativismo social, de organização e luta do movimento comunitário em Porto Alegre”. (SÁNCHEZ, 2002, p.22)

Nas cidades onde não havia governo petista, seus vereadores/as apresentavam projetos de lei para a criação de OP ou formas de consulta popular, no sentido de proporcionar o debate sobre a participação da população junto à máquina pública nos municípios, disputando concepções de Estado e de democracia nas suas localidades.

A experiência em Guarulhos, na direção de se buscar uma democratização da sociedade pelo controle popular do orçamento, vem de período anterior ao governo do PT na cidade. Uma iniciativa próxima à ideia de OP surgiu no legislativo municipal, em 1997, quando foi aprovada e sancionada pelo prefeito da época, a Lei nº 4.888¹⁸, de 13 de março de 1997, de autoria do vereador Orlando Fantazzini, que “institui a participação popular no processo de elaboração orçamentária no Município de Guarulhos”.

Esta lei estabelecia como objetivo, a participação popular na elaboração da proposta orçamentária, porém seu artigo 1º foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN).

¹⁸ Na sua íntegra, a lei estabelecia no “**Art. 1º** - Fica assegurada a participação da população a partir de regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição, execução, controle e avaliação do Plano Plurianual de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Municipal. (Promulgado pela Câmara em 23/04/1997) – Artigo 1º Declarado Inconstitucional – ADIN nº 994.97.010741-8. **Art. 2º** O Poder Executivo deverá promover anualmente a discussão com a população, do processo de elaboração orçamentária no Município de Guarulhos. **§ 1º** O processo de elaboração orçamentária constitui-se da proposta do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Projetos de Leis relativos ao Orçamento anual. **§ 2º** Fica assegurada a participação direta dos cidadãos, de suas instâncias de representação, entidades e outros instrumentos de participação popular, na discussão da proposta do Orçamento. **Art. 3º** A discussão da proposta orçamentária ocorrerá no âmbito das regiões do Município a serem criadas pelo Executivo Municipal. **Art. 4º** Os representantes eleitos pelas assembleias de cada região deverão em conjunto com a Administração Municipal, elaborar o plano de obras do Município, definir a compatibilização das propostas regionais e aprovar a proposta do Orçamento Municipal. **Art. 5º** As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta de verbas próprias, consignadas em Orçamento, suplementadas se necessário”.

O Tribunal de Justiça do estado de São Paulo (TJ-SP) atende pedido da Prefeitura de Guarulhos, que questiona o poder do prefeito de apresentar proposta orçamentária. É interessante citar a decisão unânime do colegiado do TJ-SP, de duas páginas apenas, que argumentou sobre a supressão desse artigo:

Sem dúvida, as normas que tratam do orçamento devem provir do Sr. Prefeito Municipal, conforme princípio do processo legislativo. A Lei impugnada viola prerrogativa conferida ao Chefe do Executivo, traduzindo o princípio da separação de poderes. Portanto, indevida a ingerência na atuação do Prefeito, pela questionada Lei, quando imposto processo de elaboração orçamentária que atenta à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Desatendido o princípio da separação dos poderes. (TJ-SP, São Paulo, 27 de maio de 1998)

Nessa decisão do poder judiciário, dois pontos foram centrais: o poder do prefeito sobre o orçamento do município e, outro trata do “princípio de separação dos poderes”, questionando o poder legislativo e afirmando que os vereadores/as não podem impor ou determinar tarefas ao executivo. Essa medida é, no mínimo, contraditória, na perspectiva descentralizadora do Estado brasileiro, que em tese, permitiria maior participação e controle sobre as políticas públicas. Sobre esses questionamentos, Sánchez fez a seguinte reflexão:

{...} o orçamento participativo se encontra amparado legalmente nas mais diversas esferas da lei federal e municipal. Entretanto, não basta haver lei para que um governo se comprometa com a participação popular. A lei apenas faculta ao administrador optar em delegar ao cidadão a gestão pública. A atual administração¹⁹ atua com vontade política, compromete-se com a democracia, com a transparência e com a participação popular. (SÁNCHEZ, 2002, p. 93).

Dos registros consultados quanto ao cumprimento dessa lei nos artigos não suprimidos, encontra-se um decreto municipal nº 20.197 de 1998, do ex-prefeito Néfi Tales, que “cria regiões no Município com vistas à implantação de processo de participação popular na elaboração do Orçamento”. Esse decreto divide a cidade em três grandes regiões e estabelece, ainda, que deveriam ser encaminhados planos, solicitações e sugestões dos representantes “eleitos” nesse processo. Não há informação oficial se tal ação tenha sido realizada pelo governo municipal à época.

Baseada na mesma lei municipal, outro decreto municipal de 2000, nº 20.993 de 2000 do prefeito em exercício, Jovino Cândido, propõe criar naquele ano, o “sistema de participação popular no estabelecimento de prioridades a serem contempladas no Orçamento Programa do exercício de 2000”, chamado de Orçamento Participativo. Faz menção “em

¹⁹ Referência à administração da ex-prefeita Marta Suplicy na cidade de São Paulo (2001/2004).

especial, às entidades representativas nos bairros”, dando a entender que as associações de bairro teriam prioridade no processo participativo; no entanto, não há registros oficiais quanto à efetividade das ações denominadas de Orçamento Participativo.

No balanço da Prefeitura de Guarulhos²⁰, já na gestão do PT, há breve menção às experiências citadas acima:

O Programa Orçamento Participativo (OP) foi lançado em Guarulhos em 1998, mas a divulgação e a participação popular foram restritas naquela época. Além disso, conforme depoimentos, o **Orçamento Participativo tinha a função de conferir publicidade e ser uma ferramenta de marketing para a administração municipal.** (grifo nosso) Por esta razão, segundo depoimentos, o OP teve **um alcance muito reduzido**, tanto no que diz respeito à discussão propriamente dita do orçamento municipal como da participação da população no sentido de estar interferindo ou influenciando no orçamento, até porque **não era formada e nem capacitada para discutir essa questão.** Assim, eram levantados os aspectos reivindicatórios da população e **reservada uma fatia pequena do orçamento** para atender essas reivindicações que eram enquadradas na meta da administração. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 66)

A implantação do OP, nos moldes propostos pelo governo do PT em Guarulhos, vem em direção contrária à da experiência, citada acima, porque a “vontade política do governo não é por si só, variável independente do sucesso participativo. É preciso levar em conta fatores culturais e políticos que compõem a força política entre os atores da cidade” (NEVES, 2008, p.73). Assim, a proposição do OP, a partir de 2001, rompeu com paradigmas políticos anteriores e buscou conceituar esse processo partindo de definições claras. O balanço realizado situou esse momento histórico:

Novo seria aquilo que substitui o velho, que vai além do já feito, que se opõem ao ontem por propor o hoje e o amanhã. Mas essa definição torna-se restrita se pensarmos que qualquer novo não poderia ser sem o velho. Velho e novo dançam sob o pano de fundo da história, da dialética, em que os ditos “opostos” se completam em uma relação de interdependência e autoconstituição. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 6)

A coexistência do novo e do velho pode ser entendida, também, como a convivência democrática entre instituições públicas existentes, executivo e legislativo, e a experiência do Orçamento Participativo é, assim, definida pela própria administração municipal: “Em 2001, iniciamos um sonho – viver em uma cidade democrática com valores de ética e moralidade.

²⁰ No Anexo III, vê-se a capa do livro “Orçamento Participativo – Guarulhos: ViVências e aprendizados”. Guarulhos: Prefeitura de Guarulhos; Instituto Paulo Freire, 2008. Disponível em: <http://dc349.4shared.com/doc/LXwCbD-j/preview.html>. Acesso em: 10 abr. 2012.

Foi implementado o Orçamento Participativo com objetivo de criar um espaço de diálogo entre a sociedade civil e a Prefeitura”. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p.8)

Sobre isso, Genro e Souza falam que o “conceito político e universal do Orçamento Participativo” é o da democratização da relação do Estado com a sociedade, que rompe com a visão tradicional da política, em que a cidadania é exercida apenas pelo ato de votar. E que não exclui a democracia representativa, garantindo-se as prerrogativas da Câmara de Vereadores e é um processo de “co-gestão combinada com a democracia direta pelo OP e a representativa do prefeito”. (GENRO; SOUZA (1997, p.22)

A experiência de Guarulhos como das demais cidades que implantaram o OP “não é uma obra acabada, perfeita e indiscutível”, conforme Genro e Souza (1997), e alterações em seus regimentos internos, mostram essa dinâmica. A avaliação do primeiro ciclo (2001/2002) destacou esse aspecto:

{...} esta é uma das peculiaridades do OP: a flexibilidade permite que as regras do regimento interno sejam continuamente aprimoradas, pois a cada ciclo a experiência se reconstrói, esta é a riqueza do processo. Esse movimento favorece novas experimentações e a melhor adequação do OP a cada nova etapa. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 78)

O que diferenciou a primeira experiência de um modelo de consulta orçamentária, nos anos de 1999 e 2000, do processo desencadeado, em 2001, com a implantação do Programa Orçamento Participativo, foi justamente a elaboração, organização e objetivos assumidos pela gestão municipal. Vontade política era a principal questão, presente no compromisso assumido pelo programa de governo do PT na campanha de 2000, isto é, assumir a participação popular por meio de instrumentos bem-sucedidos, como os do Orçamento Participativo.

Para a implantação desse programa, uma das maiores dificuldades foi a possibilidade de assimilação da população diante dessa nova experiência participativa que tinha caráter mais complexo, que o dos conselhos de controle social e porque não se vinculava à reivindicação específica como água, moradia, etc.

Foi necessário, portanto, realizar mapeamento da cidade dividindo-a em regiões e contextualizar o grande número de demandas sociais e de infraestrutura existentes em suas periferias urbanas e áreas distantes do centro urbano.

Com relação à primeira Divisão Regional do OP, Fábio Cordeiro²¹, assessor do OP, desde 2001, relatou:

{...} num primeiro momento a cidade não tinha nenhuma divisão territorial, a gente não tem nenhuma base oficial na cidade de divisão, nós quando chegamos ao OP, e tivemos que realmente traçar isso no mapa mesmo, então nós na época {...} dividimos o mapa na caneta mesmo. A cidade na primeira divisão do OP foram doze regiões, doze grandes regiões e subdividimos o Pimentas, subdividiu Cumbica, subdividiu São João, e diminuiu o centro entre Tranqüilidade e Ponte Grande. (Entrevista da pesquisa)

O desafio encontrado para formular a primeira divisão regional aliava-se ao fato de o governo municipal reconhecer que o processo histórico da cidade era ponto central.

{...} uma cidade de grande porte, como Guarulhos, com cerca de um milhão de habitantes e com imensas demandas de várias ordens, no contexto de uma longa tradição autoritária da sociedade brasileira, em especial uma ditadura recente, e de sua relação clientelista frente ao Estado. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 67)

Superar relações clientelistas foi outro grande desafio do governo do PT, que buscava com a participação da população aproximar a prefeitura das demandas populares, abrindo-se para ouvir problemas, reclamações e atender as questões mais emergenciais.

O governo do PT precisou ocupar os cargos da prefeitura com militantes para garantir maior presença na máquina pública para conhecer seu funcionamento e conduzir seu projeto político na cidade. Isso fez com que esses mesmos militantes, que estavam presentes nos movimentos sociais, se ausentassem desses espaços participativos por estarem ocupados com outras tarefas no governo. Isso trouxe um novo desafio de mobilização de novos sujeitos para o OP.

Em balanço sobre o OP, o governo relatou:

{...} havia pouca organização social da parte dos cidadãos, sem contar que parcela significativa das lideranças dos movimentos sociais foi trabalhar no governo municipal, uma tendência esperada e que qualificava o projeto político do governo, mas que nesse momento deixava algumas lacunas nas organizações populares. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 67)

No primeiro ciclo do OP de 2001/2002, foram consideradas entidades representativas da sociedade uma diversidade de entidades e organizações que, no início, podiam indicar representantes para o Conselho Municipal do OP, a saber: Associação Democrática das

²¹ Fábio Cordeiro da Coordenadoria do OP de Guarulhos foi entrevistado. A pergunta referente a esta resposta foi: “Desde 2001, quando lançou o OP, como foi a primeira organização territorial e quais eram as possibilidades que você via de participação do povo na primeira versão?”

Sociedades Amigos de Bairros (Adesab); União das Sociedades Amigos de Bairros de Guarulhos (USABG); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Força Sindical; Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Confederação das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp); Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública Municipal de Guarulhos; Associação Comercial e Industrial de Guarulhos (ACIG).

Na avaliação final, desse primeiro ciclo, foi feita alteração e introduzida no segundo ciclo (2003/2004), com a escolha de conselheiros apenas nas plenárias regionais, por meio da participação direta da população e, não mais, pelas entidades de representação dos fóruns específicos. A conclusão fundamental das avaliações foi, justamente, o incentivo à participação popular.

Desde sua implantação, houve a preocupação do governo do PT em não vincular o OP à contratação de lideranças populares na prefeitura. O trabalho de esclarecimentos para ampliar a participação da população foi realizado com as “rodadas informativas” e, na sequência, com as “rodadas deliberativas” para escolha das principais demandas regionais.

Outro desafio encontrava-se na estrutura da própria prefeitura com uma máquina administrativa defasada; dívidas municipais que consumiam o orçamento municipal e que limitava a capacidade de investimento do OP; o despreparo de parte do funcionalismo público para o atendimento direto à população com escuta e diálogo; ausência completa de interlocução com a população; precárias condições de infraestrutura nos bairros e, em algumas regiões, o poder público municipal era quase inexistente.

Por ser a primeira experiência administrativa pública do PT na cidade, isso representava grande barreira frente à complexidade da máquina: a burocracia que precisava ser compreendida; a necessidade de trazer militantes com experiência técnica e política, realizar balanço interno de fluxos, custos, equilíbrio das contas, além da elaboração de planos plurianuais em sintonia com a realidade da cidade. Enfim, uma infinidade de questões resumidas da seguinte forma no balanço do OP:

{...} o governo municipal encontrou uma máquina administrativa despreparada para o processo de interlocução com a sociedade civil, pois eram centralizadas e burocratizadas, a prefeitura não tinha tradição de desenvolver ações integradas, havia baixa capacidade de investimentos em planejamento. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 67)

O governo municipal decidiu, portanto, criar um órgão político-administrativo que realizasse a gestão do Programa Orçamento Participativo²², passando a ser coordenado pela Coordenadoria do Orçamento Participativo (COP), com equipe própria para desempenhar as seguintes tarefas:

- Diálogo e discussão sobre a construção do Programa do OP com interlocutores do governo e da sociedade civil: secretarias municipais, vereadores, organizações populares e entidades sociais;
- Intercâmbios²³ com dirigentes e representantes de OP de cidades de porte aproximado ao de Guarulhos para conhecer seu funcionamento e traçar o formato mais próximo da realidade da cidade.

Esse trabalho realizado pela COP construiu a primeira estrutura funcional do OP de Guarulhos com algumas atividades: calendário dos trabalhos de elaboração do regimento, articulação com entidades e organizações da sociedade civil e preparação das plenárias regionais. Enfim, cuidava de todo o processo participativo que, segundo o governo municipal, deveria servir como secretaria executiva para conduzir reuniões e encontros de responsabilidade dos representantes e conselheiros, por meio de Comissões Regionais de Acompanhamento.

Antes de começar a implementação do programa, a COP realizou um Seminário²⁴ Municipal para estabelecer bases conceituais sobre o OP e a democratização da gestão pública, com convidados que abordaram questões de macropolítica, como o ex-prefeito Celso Daniel para o tema: “A importância do Orçamento Participativo na democratização da gestão pública”, que explicou como funcionava o OP de Santo André e de outras cidades, mas assinalou que cada município deveria construir seu próprio OP, de acordo com suas particularidades.

²² A nomeação do Orçamento Participativo (OP) de “programa” permitiria a consolidação como ação de governo no próprio orçamento, garantiria sua continuidade e permitiria ampliar autoridade de seus representantes junto às demais áreas da prefeitura. “A Coordenadoria dispunha de dotação orçamentária (recursos financeiros) para a manutenção da COP e as atividades do OP, mas tinha poucos funcionários e dividia sala com o Fundo Social. Nesse tempo, não estava vinculada a nenhuma secretaria municipal, pois era um órgão independente e dialogava diretamente com o prefeito”. (GUARULHOS, Secretaria de Governo/IPF, 2008, p. 68)

²³ “Foram analisadas as experiências dos programas de Santo André, Porto Alegre, Belo Horizonte e Belém. Todavia, o programa da cidade de Santo André foi utilizado como referência”. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 68)

²⁴ Seminário realizado de 19 a 21 de abril de 2001, sendo que no dia 20 de abril foram realizadas duas conferências. A primeira, na parte da manhã, apresentou o “Balanço das experiências de Orçamento Participativo no Brasil” e a segunda, na parte da tarde, discutiu “O Orçamento Participativo e a crise fiscal dos municípios”. Nesse último dia de seminário, conforme depoimentos, participaram lideranças do Orçamento Participativo da região metropolitana de São Paulo e do interior do estado. A presença dessas pessoas serviu de estímulo e colaborou na divulgação do OP, para além de Guarulhos.

O governo municipal preocupado com a mobilização e com as informações das demandas das regiões – antes mesmo que houvesse cobranças nas primeiras plenárias – criou as Coordenadorias de Ação Local. Essas equipes de funcionários eram orientadas a convocar a população e receber demandas da população. Este grupo, a serviço da prefeitura, foi muito importante, no início do OP, porque mantinha canal direto com os moradores nos bairros, além de encaminhar problemas existentes. Seu papel foi fundamental, até 2005, quando o OP consolidou outros canais de diálogo entre governo e sociedade.

Essa trajetória é um bom exemplo de exercício de planejamento público aplicado ao conjunto da população. Pode-se afirmar que a busca da identidade própria do OP de Guarulhos, com regras pactuadas desde o início, e a busca permanente por conceitos e qualificação do poder executivo permitiram que o OP nascesse de sua base: a população.

A COP foi instituída por lei municipal²⁵ e tornou-se órgão da Prefeitura de Guarulhos, inicialmente, ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito e, posteriormente, à Secretaria de Governo. Seu objetivo é subsidiar e coordenar diretamente o OP e mediar relação entre as diversas áreas de governo e entre representantes e conselheiros/as eleitos/as pela população.

É fundamental dizer que na avaliação do OP de Guarulhos, a memória registrada trabalha com dois grandes ciclos: 2001/2004 e 2005/2008.

Esses ciclos apresentaram diferenças. No primeiro (2001/2004), trabalhou-se a proposta de encontros anuais em que governo e sociedade vivenciaram reciprocamente relação de educador/aprendiz. Partiu-se do pressuposto de que a construção da democracia participativa se gestava na medida em que os mecanismos do OP iam se aprimorando. O balanço da COP sobre o período apontou:

A sistematização do percurso histórico dos ciclos do OP entre 2001 e 2004 revelou que os ciclos foram dinâmicos, e favoreceram a construção gradativa de aprendizados, que contribuíram com as mudanças de concepções e de metodologias. Nessa perspectiva, podemos dizer que em cada novo ciclo o OP é aperfeiçoado por confirmar a importância da construção coletiva de

²⁵ Lei nº 6.814, de 10 de março de 2011 cria o Quadro de Cargos Públicos em Comissão, de livre provimento, da Prefeitura de Guarulhos, regido pela Lei Municipal nº 1.429, de 19 de novembro de 1968, e dá providências correlatas. {...} Art. 36. Fica incluído na estrutura básica da Secretaria do Governo Municipal, o Departamento de Orçamento Participativo, passando o inciso V do artigo 44 da Lei nº 6.007, de 30 de março de 2004, a vigorar com a seguinte alínea: “f) Departamento de Orçamento Participativo.” (NR) Art. 37. Compete ao Departamento de Orçamento Participativo: **I** - estimular no âmbito do município, a criação e desenvolvimento dos canais de participação popular relacionados ao orçamento participativo; **II** - coordenar e elaborar as plenárias do orçamento participativo, acompanhando seus programas e seus projetos; **III** - promover a capacitação e qualificação dos conselheiros do orçamento participativo; **IV** - coordenar as atividades de fiscalização e acompanhamento do andamento de obras indicadas nas plenárias do orçamento participativo; **V** - participar das atividades da Rede Brasileira de Orçamento Participativo; e **VI** - fornecer subsídios para a elaboração de políticas públicas”.

uma política democrática, em que a população participa da elaboração de possíveis intervenções e melhorias para o conjunto da cidade. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 84)

No ano de 2004 e durante o primeiro trimestre de 2005, foi realizado um processo intenso de avaliação do primeiro ciclo do OP, em todos os seus aspectos: mobilização; participação dos moradores nas regiões; balanço das reivindicações; prestação de contas de suas realizações; pactuação entre governo e sociedade; negociações de demandas não atendidas. Essa avaliação levou em consideração a formação dos conselheiros e o tempo trabalhado na construção de cada etapa do OP.

Isso conduziu governo e sociedade a refletirem sobre o período que vai das Plenárias Regionais onde são votadas e escolhidas as demandas até o acompanhamento das realizações. Entendendo que o tempo empreendido era pouco para o governo realizar os trabalhos e para a sociedade acompanhá-los, por meio de seus conselheiros, optou-se pela adoção de ciclos mais longos, bianuais. A COP em seu balanço argumentou:

Em termos de funcionamento, **um ciclo de atividades passou a ter duração de dois anos.** É possível dizer que junto com a ampliação do tempo do ciclo, houve também a ampliação do período do mandato de conselheiros e de representantes dos bairros, que passou a ser bienal. Para acompanhar tal periodicidade, o plano de investimentos do município passou a ser apreciado e aprovado pelos conselheiros e conselheiras a cada dois anos. **O ciclo bienal do Orçamento Participativo de Guarulhos distingue algumas atividades que são realizadas exclusivamente nos anos ímpares e outras nos anos pares.** Cada um desses anos tem uma tônica especial. **O ano ímpar marca o início de um novo ciclo** e realiza atividades condizentes com essa dinâmica inicial: plenárias regionais, votação de temas prioritários, eleição de conselheiros e representantes dos bairros, implantação dos fóruns regionais, início dos cursos de formação, aprovação do plano de investimentos para os próximos dois anos. A tônica que caracteriza **o ano par é o acompanhamento e a fiscalização do plano de investimentos aprovado**, apresentação de diversos programas em execução na cidade e debate sobre as políticas públicas aplicadas no município. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 90) (grifo do pesquisador)

A assimilação das responsabilidades durante os ciclos do OP só foi possível pela “Formação Cidadã”, realizada com todos os representantes e conselheiros do OP, desde a sua implantação em 2001. Um aspecto importante é que, ao longo dos ciclos, o processo formativo se aprimorou a cada experiência. Segundo registro da memória do OP, de 2003, sobre os cursos realizados com representantes do governo e da população juntos, houve relatos de quanto foi fundamental a formação política e pedagógica de seus participantes:

Neste ciclo do OP e nos posteriores, até 2003, uma das primeiras atividades dos conselheiros, após a tomada de posse, era participar de um curso de formação sobre orçamento público. Conforme depoimentos das pessoas que atuaram no OP nessa época, o curso versou sobre o que é Orçamento Participativo, como funciona, e o que é orçamento municipal, com intuito de qualificar os conselheiros e ajudá-los a selecionar as prioridades das regiões. Com base nesse curso, os conselheiros concluíram que não dava para realizar de imediato todas as prioridades votadas nas plenárias, pois o orçamento de Guarulhos era escasso. Além desse curso, alguns conselheiros participaram de outros encontros formativos: Encontro de Mulheres sobre Orçamento Participativo, em São Paulo (2001); II Congresso Paulista de Orçamento Participativo, em Araraquara (2002). (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 74)

Desde então, a Prefeitura de Guarulhos realiza pela COP um combinado da sua experiência formativa somada à parceria com entidades especializadas contratadas para auxiliar e contribuir na Formação Cidadã do OP. O desafio para proporcionar esse momento representou para OP de Guarulhos uma forma de se articular com os representantes e conselheiros eleitos da população, permitindo-lhes condições para participar com qualidade nas etapas de cada ciclo.

É evidente que a democracia participativa exige investimentos inclusive na formação política e pedagógica dos participantes como meio de garantir que todos saibam como funciona o processo orçamentário e atribuir mais autonomia aos participantes do OP. Sobre isso Sánchez disse:

Trata-se de contrapor aos argumentos contra a participação, que sintetizamos anteriormente, o exemplo bem-sucedido de experiências participativas que conseguem lidar com os problemas implícitos na crítica conservadora de uma forma criativa e participativa. Se os argumentos contra a participação democrática são esses que resumimos, fica cada vez mais difícil aceitar e justificar que os simples cidadãos não sejam considerados capazes de tomar decisões políticas corriqueiras. A universalização do acesso à educação fundamental e os progressos na disseminação do conhecimento e da informação limitam fortemente os argumentos contrários à participação cidadã. (SÁNCHEZ, 2002, p.55)

Outra análise da Formação Cidadã do OP de Guarulhos vem da entidade contratada, o Instituto Paulo Freire²⁶, que descreveu o objetivo desse momento:

²⁶ Extraído da nota de rodapé do livro “OP Guarulhos: Memórias e aprendizados” (GUARULHOS, Secretaria de Governo/IPF, 2008, p. 19): “O Instituto Paulo Freire (IPF) é responsável pela assessoria e construção do projeto de formação do Orçamento Participativo de Guarulhos. O IPF é uma entidade que tem como finalidade assessorar projetos nos campos da educação, da cultura e da comunicação com base nas idéias, princípios e propostas do educador Paulo Freire (1921-1997)”.

{...} projeto de formação do Orçamento Participativo (OP) de Guarulhos, em parceria com o Instituto Paulo Freire, contribuiu para ampliar a participação dos seus representantes nas decisões públicas governamentais, ampliar o olhar crítico de seus participantes sobre a cidade, fortalecer os princípios de cidadania, estimular a autonomia das lideranças, para construir conhecimentos sobre orçamento público, políticas públicas, planejamento de obras e serviços, participação e organização popular, dentre outros. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 18)

Vale destacar que esse processo formativo incorporou ideias e propostas que durante a avaliação do primeiro ciclo fez com que elementos novos pudessem ser inseridos no regimento interno do OP e na sua estrutura organizativa. Parte dessa contribuição surtiu efeito sobre a própria Formação Cidadã do OP:

{...} o processo de formação ganhou maior relevância a partir do ano de 2005, com a reelaboração do formato do programa. Passou a contribuir também com a formação da equipe da Coordenadoria do OP, das lideranças eleitas para composição do Conselho do OP, bem como todos os participantes dos Fóruns Regionais de Delegados e Conselheiros. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 18)

Sobre a temática abordada, ocorreram transformações na medida em que iam sendo incorporadas opiniões e sugestões dos próprios participantes, que definiam os temas em cada um dos seus ciclos. Atualmente, segundo Kátia Lima,²⁷ a Formação Cidadã do OP tem a seguinte estrutura formativa:

A formação do OP Guarulhos é dividida nas seguintes etapas: (a) leitura de mundo; (b) perfil sócio, econômico e político; (c) planejamento das atividades; (d) avaliação processual dialógica mensal. Os conteúdos da formação estão organizados em três eixos temáticos: participação; e movimentos sociais; políticas públicas; orçamento e execução orçamentária. Este processo visa estimular olhar para cidade, proporcionar uma visão integrada das políticas públicas, contribuir para compreensão do papel, cidadania ativa e consciência do papel da co-responsabilidade na construção da cidade educadora e inclusiva. O impacto que notamos nos representantes é mudança do discurso, tem uma visão mais ampliada da ação prefeitura e dos processos licitatórios e orçamentários. A mudança da cultura clientelista começa ser debatida nos diferentes espaços e posturas começam a ser notada. A efetiva mudança é processo lento e gradual. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 20)

²⁷ Pergunta realizada para a coordenadora do OP: “Como são construídas as atividades formativas, seu papel e impacto na atuação dos conselheiros (as) do OP?”

Os dois ciclos do OP registraram suas conclusões sobre a metodologia e a permanente avaliação do processo formativo e percebeu-se avanço, que permitiu ao OP de Guarulhos formatar seu próprio plano de formação política e pedagógica, com o apoio da entidade contratada, que reúne acúmulo de conteúdos e de reflexão sobre vivências de seus participantes:

Do ponto de vista de uma formação específica e direcionada aos conselheiros e representantes regionais, o Orçamento Participativo (OP) realizou cursos e palestras sobre Orçamento Público e temas correlatos no período de 2001 a 2004, que foram assessorados por várias instituições. A partir de 2005 até 2008, o Orçamento Participativo (OP) vem desenvolvendo um projeto sistemático de formação, idealizado com base nas experiências dos ciclos anteriores, no acúmulo da Prefeitura na relação e na discussão com os representantes da população e com a experiência de formação do Instituto Paulo Freire. A cada ano, o projeto é avaliado e reorientado pelos sujeitos envolvidos. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 20)

A consolidação da Formação Cidadã surge do reconhecimento, dos limites e possibilidades vividos pela própria participação do governo e população no OP. Foi um momento importante dentro do cronograma do OP, na medida em que os estudos aproximaram os participantes, proporcionando crescimento individual e coletivo, como se vê no balanço do OP:

Em geral, avaliaram positivamente os cursos e relataram que saíram satisfeitos tanto no que se refere aos conteúdos desenvolvidos quanto à forma como os temas foram trabalhados. Em suma, a grande maioria concebeu os cursos como um espaço de aprendizado que colaborou para o crescimento pessoal e deu apoio para o acompanhamento das atividades do Orçamento Participativo (OP). (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p.46)

As críticas sobre a formação realizadas no processo de avaliação apontaram a necessidade de rever o enorme ativismo do início da experiência de implementação do OP. Vontades e atitudes revelaram certo imediatismo do próprio governo do PT e da população que queria ver atendidas suas demandas, deixando às vezes, em segundo plano, os encontros formativos.

O próprio exercício da participação que era novidade acarretou avaliações negativas durante a realização do processo formativo, mas não retirou a sua relevância, porém exigiu maior atenção como apontou o balanço do governo:

Por outro lado, alguns aspectos críticos apontados por delegados e educadores estão relacionados à questão da infra-estrutura precária e da

dificuldade de acesso aos locais onde foram realizados alguns cursos. A agenda sobrecarregada do OP também interferiu no processo, fazendo com que as datas e a carga horária previstas para os cursos fossem alteradas em função das diversas atividades programadas. Além disso, a frequência nos cursos oscilou entre satisfatória e insatisfatória, pois houve pouca participação em determinadas regiões, ou mesmo, a evasão de algumas lideranças em outros locais, o que constitui um desafio para o projeto de formação. Cabe ressaltar que este ponto deve ser avaliado em conjunto, pois não basta atribuir a evasão a um ou outro aspecto isolado do projeto OP, mas sempre dentro de um conjunto de possibilidades, correlacionando-as. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p.46)

Contudo, a Formação Cidadã do OP foi um momento consolidado e valorizado no processo participativo, citado por vários de seus participantes pela riqueza das informações, do reconhecimento da ideia de territorialidade da cidade, do estado, do país e do mundo. Foram relevantes as observações feitas a partir da realidade vivida nas regiões e a relação política e pedagógica do ensinar e aprender. Esses apontamentos positivos da experiência da Formação Cidadã no OP foram levantados no balanço:

Segundo observação dos relatórios, a metodologia aplicada nos cursos procurou partir das idéias e conceitos dos participantes desenvolvendo um diálogo entremeadado com exposições de informações e debates. Por esta razão, os encontros foram bem aceitos e acolhidos. As pessoas participaram ativamente com análises e críticas, demonstrando muita vontade de aprender, melhorar o seu trabalho no OP, na comunidade e a vida na cidade. (...) Somado a isso, na atualidade, o Orçamento Participativo não é mais um conjunto de números e códigos, mas é uma apropriação por parte das lideranças: da sua linguagem, do seu campo conceitual e da metodologia de funcionamento. Os representantes sabem o que é um projeto, dotação orçamentária, licitação, concorrência pública, entre outras questões técnicas. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 46-47)

A participação da população é o elemento central do OP, portanto vale registrar a presença no primeiro ciclo de 2001, de mais de oito mil pessoas; em 2002 cerca de sete mil e, em 2003, mais de sete mil e quinhentos, conforme dados dos registros do período de 2001/2008.

A oscilação da participação, nesse período, se deu por questões de superação da cultura política tradicionalista que não garantia a participação política da população, pela ausência histórica de canais de diálogo dos seus representantes eleitos, em contraposição a uma nova forma de exercício do poder político, por meio do OP e da participação cidadã. Segundo a avaliação do OP, nesse primeiro ciclo, a COP considerou:

Mais do que avaliar o ciclo que estava se encerrando, fizeram uma revisão do Orçamento Participativo desde sua implantação em 2001. Perceberam muitos avanços: participação popular na definição de prioridades e aplicação de recursos públicos; o OP contribuindo com a definição de prioridade para o planejamento da ação governamental; proximidade do governo com a população; construção de uma política participativa para a população tomar consciência da cultura clientelista, tendo em vista a sua superação. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 82)

Diferente dos ciclos de 2005, com 10 mil participantes e, de 2007, com 11 mil, essa retomada de crescimento na participação popular pode ser atribuída à avaliação realizada no final do primeiro ciclo do OP. Houve necessidade de superar problemas e desafios, com mudanças no período dos ciclos, com a criação de novas instâncias deliberativas e com maior valorização do papel dos representantes e conselheiros do OP.

Das mudanças com relação aos ciclos, estes passaram de anuais para bianuais permitindo que a própria população pudesse ter fôlego para preparação, organização e mobilização maior nas Plenárias Regionais.

O fortalecimento da relação governo e população por meio da COP e do Conselho do OP pôde criar novos canais de diálogo, tanto para acompanhar as prioridades do OP, quanto para cobrar direitos que antes eram inacessíveis aos moradores em suas regiões. Esse compartilhamento de responsabilidade entre governo e sociedade permitiram maior aproximação da população com a prefeitura. A COP, portanto, concluiu que:

Houve muitas contribuições para o Programa Orçamento Participativo. Uma das mais importantes foi a linha política do governo local, compreendida como uma gestão democrática e popular, que valorizou a criação de novos conselhos municipais e o fortalecimento dos já existentes. De fato, o incentivo aos conselhos e a construção de uma consciência de co-gestão das políticas públicas nesses organismos repercutiu na adesão e participação da população nas atividades do Orçamento Participativo. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p.87)

O resgate histórico, até aqui, buscou situar o momento do OP de Guarulhos, que desde a sua implantação, em 2001, forjou-se dentro da própria experiência ao criar sua identidade a partir da realidade e da dinâmica da cidade.

Com uma década de experiência participativa, o município compõe o rol de cidades participantes da Rede Brasileira de Orçamento Participativo²⁸ e ocupou, inclusive, o cargo de “cidade-coordenadora” em 2009.

²⁸ A Rede Brasileira de Orçamento Participativo foi constituída em 25 de outubro de 2007 em Belo Horizonte. Os trabalhos foram iniciados com a adesão de 25 cidades brasileiras que assinaram o Protocolo de Intenções.

A experiência do OP de Guarulhos foi apresentada no 2º Fórum Mundial de Autoridades Locais de Periferia para Metrôpoles Solidárias, Sustentáveis e Democráticas, que ocorreu nas cidades de Canoas e São Leopoldo na grande Porto Alegre, em 2010, e seus representantes dividiram a presidência da Comissão de Inclusão Social e Democracia Participativa com Barcelona (Espanha).

Essa articulação evidencia a existência de um processo participativo construído pela vontade política do governo em investir no protagonismo participativo da população e pela receptividade e interesse da população local a essa proposta.

2. ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E FUNCIONAMENTO GERAL DO OP

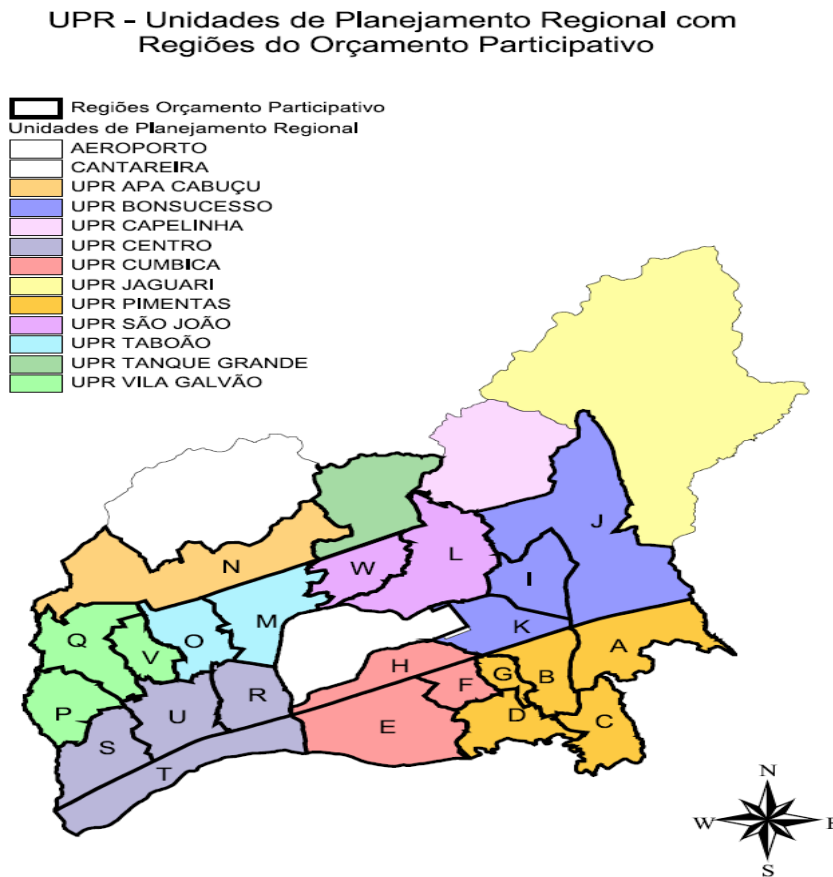
Com a nova proposta territorial da Divisão Regional do OP, pactuada no período de 2010/2011, a cidade está distribuída em 23 regiões com a caracterização dos bairros que a compõem. Os critérios para essa divisão regional vêm sendo alterados, a partir do debate entre representantes do governo e da população no OP. Até o presente momento, os elementos técnicos e políticos adotados na configuração territorial do OP seguiram, principalmente, as propostas da população que vive nas regiões e conhece a identidade dos bairros.

Essa configuração foi resultado de uma década de experiência participativa que permitiu uma relação dialética entre governo e sociedade com participação ativa da prefeitura na metodologia de trabalho cada vez mais próxima da população e a população atenta às reivindicações das regiões, mas com visão ampla da cidade. Genro e Souza conceberam que:

{...} o OP não é uma obra acabada, perfeita e indiscutível. Nem poderia ser, pois, a vocação da perfeição seria expressão de autoritarismo e negação do processo dialético, de constante mutação e superação do novo sobre o velho que caracteriza os processos sociais. (GENRO; SOUZA, 1997, p.48)

Uma das contribuições significativas do OP é o reconhecimento territorial por parte da população que se apropria desses espaços com protagonismo e oferece elementos para traçar novos horizontes de planejamento urbano.

Segundo mapa, tem-se a seguinte Divisão Territorial do OP²⁹.



Fonte: Mapa da Divisão Territorial do OP, ano 2010/2011, Secretaria de Governo Prefeitura de Guarulhos

Essa divisão resultou de um processo de consulta, negociação e reordenamento que surge na disputa democrática que se estabelece entre conselheiros/as eleitos do OP e governo. Como se vê, a mudança territorial ocorreu durante os ciclos do OP, que segundo dados: no primeiro ciclo do OP (2001/2002) eram 16 regiões; no segundo ciclo (2003/2004) eram 22 regiões e os ciclos seguintes (2007/2009 e 2010/2011) contaram com 23 regiões.

Sobre o funcionamento do OP implantado na cidade, deve-se observar que o Regimento Interno tem sido o instrumento de pactuação, por meio do Conselho do Orçamento Participativo. Para entender como se aprimoraram os mecanismos de mobilização e de participação popular, bem como sua influência sobre a divisão territorial do OP, recorreu-se à contribuição dada pela entrevistada Kátia Lima³⁰, que na condição de Coordenadora do OP informou:

²⁹ Mapa da Divisão Territorial do OP de 2010/2011 – Secretaria de Governo/ Prefeitura de Guarulhos. Ver Anexo IV.

³⁰ Coordenadora do OP na Prefeitura de Guarulhos.

O regimento interno de 2001 foi construído com diálogos com as associações de moradores, entidades de classes, organizações sociais, lideranças com objetivo de envolvê-lo e a desenvolver a metodologia mais próxima da realidade da cidade, a partir de uma proposta metodológica construída para debate das entidades acima citadas. Os demais regimentos internos foram elaborados pelos representantes eleitos em cada ciclo após um processo de avaliação, o que significa dizer que é auto regulamentado. A divisão territorial faz parte das regras e foi modificada para acessibilidade dos diversos bairros que compõe cada região, respeitando os aspectos culturais e entendendo como os obstáculos urbanos (as rodovias e o aeroporto) interferem na dinâmica das regiões. (Entrevista da pesquisa)

O Conselho do Orçamento Participativo, segundo o regimento interno é o instrumento de controle e planejamento das ações da prefeitura e tem por finalidade propor, fiscalizar e decidir o orçamento da cidade, como espaço da centralidade na cogestão do OP pelo governo. Sua composição não é paritária porque há maior representatividade dos representantes eleitos da população. Foram 46 conselheiros eleitos nas 23 Plenárias e outros 23 nos Fóruns Regionais do OP e os conselheiros indicados pelo prefeito foram ao todo 30.

Ficou estabelecido que membros do Conselho do OP não recebessem qualquer tipo de remuneração pelas atividades realizadas, porém o governo instituiu, em 2003, uma ajuda de custo de transporte aos representantes que não possuíam condições de se locomover para as reuniões e demais atividades do OP pertinentes ao exercício do seu mandato. Essa medida permitiu diferenciar o debate sobre a remuneração dos seus membros que era proibida pelo regimento, diferentemente do apoio oferecido pelo vale-transporte, por exemplo, que representava investimento na participação do cidadão e da cidadã no OP.

Dessa forma garantiu-se, ao máximo, o protagonismo dos representantes e conselheiros da população que devem participar do processo formativo, acompanhar e negociar, entre si e junto ao governo municipal, prioridades que devem ser realizadas.

A COP como órgão de governo presta apoio técnico-político aos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho do OP na figura da Secretaria Executiva, sendo de responsabilidade da Administração Municipal. Assim, deve ser o canal de resolubilidade da infraestrutura, documentação e secretaria das reuniões, encontros e plenárias; exerce, também, papel de ligação com o governo municipal pela equipe de profissionais a serviço do OP.

Os ciclos do OP balizaram essa participação e a COP adotou, a partir de 2005, no início do período do segundo ciclo do OP, as etapas divididas entre anos ímpares e anos pares justificados que “nos anos ímpares se implementa o OP, e nos anos pares se discutem políticas públicas” (CABANES, 2007, p.7). Essa medida deu condições ao governo de implementar realizações e avaliá-las, em ritmo adequado, tendo em vista o ciclo seguinte.

O objetivo geral do OP de Guarulhos atribuído ao Conselho Municipal do OP é enfático ao afirmar que sua finalidade é “propor, fiscalizar e decidir o Orçamento da Cidade”. (Regimento Interno do OP).

O poder de decidir sobre o orçamento da cidade está a cargo do OP, que estabelece que responsabilidades do prefeito/a com as finanças públicas; compromissos com a manutenção dos serviços públicos; despesas correntes já determinadas como a educação, saúde, etc. e o pagamento do funcionalismo público sejam, também, compartilhadas pelos conselheiros, inclusive os da população.

As instâncias do OP são divididas em: deliberativas e de apoio e o poder de decisão consiste na condução dos trabalhos do Conselho do OP, coordenação paritária e realização de reuniões e de tarefas que vão sendo incorporadas ao longo do período do ciclo.

Como forma de partilha de poder na condução do OP de Guarulhos, por meio do Conselho Municipal, as instâncias deliberativas têm o papel de designar responsabilidades como a Coordenação Paritária, composta por oito membros. Destes, quatro são indicados pelo governo e quatro pelos representantes da população com a tarefa de reunir o conselho, prestar contas do acompanhamento e apoiar a COP no desempenho das ações do OP.

Já as instâncias de apoio cumprem o objetivo de promover a participação popular, espaço dos representantes e conselheiros eleitos, que:

{...} têm a tarefa de fornecer o maior número de informações possíveis e necessárias durante o processo de negociação, bem como acompanhar e fiscalizar o andamento das obras/serviços aprovadas para o orçamento municipal. São elas: Caravana das Prioridades, Grupos de Trabalho, Fóruns Regionais do Orçamento Participativo, Secretaria Executiva, Fórum Consultivo dos Ex-Conselheiros do OP. (Regimento Interno do OP).

É importante ressaltar que essas instâncias têm papéis diferenciados, mas que se combinam no fortalecimento da rede participativa que dá apoio ao protagonismo cidadão do OP.

Os Grupos de Trabalho são voltados, especificamente, para o acompanhamento do processo orçamentário e funcionam como observadores no legislativo, devendo repassar informações para o Conselho do OP; podem ser criados, quando necessário, no período de apreciação do orçamento municipal.

Os Fóruns Regionais reúnem os representantes dos bairros de cada região do OP, elegem conselheiros municipais e funcionam como instância de apoio. Participam dos debates relacionados ao planejamento de políticas públicas regionais e promovem reuniões com

conselheiros da região eleitos pelo próprio Fórum e pela Plenária Regional. Trabalham, também, a articulação regional e escolhem cada um, uma Coordenação Executiva para desenvolver os trabalhos.

Para composição dos Fóruns Regionais é preciso haver a participação representativa dos moradores dos bairros que compõem as regiões do OP e o Regimento Interno determina que essa representação deva seguir os seguintes critérios:

Artigo 37º – A eleição dos representantes seguirá a seguinte proporcionalidade dos (as) presentes por bairro nas plenárias regionais deliberativas:

- Até 15 participantes – elege-se um representante
- De 16 a 30 participantes – elege-se dois representantes
- De 31 a 45 participantes – elege-se três representantes
- E assim sucessivamente.

Parágrafo único: Poderão ser candidatos (as) ao Fórum Regional aqueles (as) que comprovadamente: Sejam moradores (as) da região em que será candidato (a); Sejam maiores de 16 anos. (Regimento Interno, 2011)

Esse instrumento organizativo tem como finalidade equacionar o problema de representatividade na escolha dos conselheiros, seja no próprio Fórum ou nas Plenárias Regionais. Assim, os representantes dos bairros, com menor capacidade participativa, podem indicar moradores para acompanhar o OP e estabelecer ligação direta com o governo municipal em demandas localizadas nos bairros.

Durante a experiência do OP, algumas instâncias foram suprimidas e novas foram criadas levantadas nos debates e avaliação dos participantes. Destaca-se entre as novidades criadas, por exemplo, o Fórum Consultivo dos Ex-conselheiros/as do Conselho do OP, que nasce num determinado momento da história do OP de Guarulhos, como instância de troca de experiências e de vivência dos ex-conselheiros do OP. Este fórum traz consigo a possibilidade de encontro com novos participantes, contando com o olhar e experiência de quem já viveu esse momento.

Quanto ao estímulo proporcionado por esse Fórum Consultivo, uma das entrevistadas, Kátia Lima³¹, falou da importância de: “Estimular a participação dos ex-conselheiros e proporcionar troca de ideias e experiências vivenciadas entre os diversos representantes eleitos nos ciclos anteriores com os atuais”. (Entrevista da pesquisa)

A partir da valorização da experiência vivida no OP, é preciso saber que a escolha de conselheiros traz uma série de critérios, nas suas regras, que pactuam o que é ser conselheiro

³¹ Pergunta feita: “Sobre o Fórum Consultivo dos Ex-conselheiros, qual o seu significado para o OP”?

do OP; uma vez eleito/a nos Fóruns e Plenárias Regionais, o morador/a passa a assumir diretamente direitos e deveres.

A preocupação do governo do PT em garantir a maior imparcialidade com relação aos papéis diferenciados entre governo e de sociedade está expressa no processo de escolha: que o “morador-candidato” não tenha mandato nos poderes, executivo ou legislativo e que não seja funcionário público em nenhuma instância da administração direta ou indireta. Nesse momento histórico, é preciso valorizar a participação popular dos cidadãos e cidadãs que não estejam em nenhum espaço de poder institucional, garantindo a autonomia dos conselheiros em relação ao poder público municipal.

Sobre a alternância de poder, é permitida apenas uma reeleição dos conselheiros do OP, tendo em vista maior rotatividade nas vagas do Conselho e, dessa forma, amplia-se a participação.

Com o amadurecimento da experiência, o OP instituiu percentual mínimo de representatividade das regiões, a partir da presença de, pelo menos, 0,5% da população total da região nas Plenárias Regionais, considerando a população total do último censo do IBGE. A ausência de mobilização acarreta certo prejuízo para região que pode escolher seus conselheiros, mas sem direito a voto no Conselho do OP.

Finalmente, destaca-se quanto ao funcionamento do OP, a Caravana das Prioridades, que, segundo Yves Cabanes, essa instância no OP é uma estratégia importante de reconstrução do espaço urbano fragmentado e explicitou:

Em Belo Horizonte, Guarulhos e Córdoba, os delegados e as delegadas do OP visitam o conjunto das obras e dos serviços pré selecionados nas assembléias temáticas ou territoriais. Os vários estudos de caso apontam que este mecanismo é extremamente importante, uma vez que permite aos cidadãos recompor (ainda que de forma muitas vezes incipiente ou parcial) a cidade e sair da parte fragmentada na qual estão vivendo. Permite os moradores de bairros diferentes reconstruírem a cidade de forma coletiva a partir de territórios tradicionalmente excluídos. (CABANES, 2007, p.16)

Um aspecto da Caravana das Prioridades é a participação compartilhada de conselheiros do OP, secretários municipais, membros da COP e convidados que conhecem as diferentes realidades da cidade, seus olhares sobre cada região, a importância localizada e, ao mesmo tempo, o ganho do município em promover tal obra ou ação do OP.

O envolvimento de diferentes sujeitos permite que o planejamento municipal tenha uma proximidade maior com a região integrada ao todo da cidade, como constatou o balanço da Secretaria de Governo:

Nesse sentido, as caravanas aproximam os técnicos, os secretários municipais e a sociedade civil. São momentos de troca de informações e de conhecimento sobre a cidade. Os representantes dos bairros compreendem melhor o andamento das obras e os relatórios técnicos apreciados nas reuniões do conselho e dos fóruns. E os técnicos da prefeitura, por sua vez, conhecem melhor os bairros com base na experiência e no conhecimento das lideranças que apresentam e discutem com eles a realidade de suas regiões. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 96)

A mudança da perspectiva com relação ao poder público realizada pelo OP, que amplia a compreensão de cidadania a ser exercida a partir da participação cidadã, representa o grande resultado esperado pelos que escolhem democratizar as relações de poder entre governo e sociedade. A partir da análise sobre o “processo político de geração de consciência e cidadania” durante a experiência do OP, de Porto Alegre, Genro e Souza afirmaram que:

{...} é preciso entender que a experiência do Orçamento Participativo transcende o processo de gestão pública e de planejamento democrático, resultando, igualmente, num processo político de geração de consciência e cidadania. Durante oito anos de discussão no processo do OP, a população aprendeu que existem problemas que ultrapassam a esfera do município. Que as questões da saúde, educação, habitação, assistência social, geração de renda, entre outras, para a sua resolução estrutural, dependem de políticas macroeconômicas, fiscais, definições dos governos estaduais e da União, na Assembléia Legislativa e no Congresso Nacional. A comunidade, também, compreendeu que não basta fazer emendas aos orçamentos estaduais e da União. Que é preciso ousar mais. Que é preciso incorporar suas reivindicações nas lutas mais gerais do povo por transformações estruturais da sociedade brasileira. {...} e que o puro requerimento, demanda, necessidade, muda de qualidade mediante o processo participativo e adquire natureza política, fazendo do indivíduo um cidadão. (GENRO;SOUZA, 1997, p.51)

Ao explicar o funcionamento do OP de Guarulhos, até aqui, pretendeu-se dar um panorama descritivo e reflexivo sobre o modelo adotado na cidade, levando em consideração a experiência, vivência e compromisso dos sujeitos que participaram, efetivamente, do Programa do OP implantado no município. O OP expressa um processo de mudanças e de transformações que foram sendo pactuadas entre governo e população participante.

3. CARACTERIZAÇÃO DAS REGIÕES DO OP – VIVÊNCIA DOS SUJEITOS DA PESQUISA

São quatro regiões/bairros de referência dos entrevistados na pesquisa que pela diversidade serão aqui caracterizadas e nomeadas pela classificação original do OP, a saber: citamos: Região A – Água Chata; Região B – Parque Jurema; Região S – Gopoúva/Itapegica; Região W – Lavras/ Soberana.

Para a descrição das regiões, foram utilizadas informações do Diagnóstico Social³² do município de Guarulhos que usou como critérios, níveis de vulnerabilidade social numa sequência de “precária” a “ótima”, dados nacionais como IBGE (2000), DataSUS (2008), Índice de Vulnerabilidade Paulista (Seade), etc., acesso a serviços públicos e a descrição dos bairros.

O Diagnóstico Social apresentou a seguinte classificação: a região do Gopoúva foi considerada ótima, com alto nível de acesso a serviços/direitos; seguida pelas regiões do São João e Parque Jurema que juntas foram consideradas na média; por não estarem em condições de acesso a direitos nem acima e nem abaixo dos níveis do município. No entanto, a região da Água Chata foi classificada como precária por possuir níveis de acesso a direitos extremamente baixos.

Dos principais itens analisados, destaca-se: Saúde; Educação nos ciclos Fundamental e Médio, além da Educação Infantil e Condições de Vida.

A **Região Gopoúva/ Itapegica** concentra uma população estimada de 84 mil pessoas distribuídas em 24 mil domicílios com serviços municipais como a Educação, com 15 escolas, sendo seis municipais e nove estaduais; três unidades de saúde, dois de assistência social e sete entidades sociais conveniadas com a prefeitura.

A região tem 69 bairros classificados pelo Diagnóstico Social em nível alto, considerado acima da média com referência ao acesso a serviços/direitos da população. Nos itens de acesso à Educação e serviços/direitos à pessoa idosa e pessoas com deficiência são classificados como bons e o acesso à Saúde mais Condições de Vida estão acima da média da cidade.

³² O Diagnóstico Social do município de Guarulhos foi viabilizado no ano de 2009 e compõe o escopo de análise do território da cidade; a partir daí, a Prefeitura de Guarulhos por meio da Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania construiu o Plano Municipal da Assistência Social e o Diagnóstico Social de Guarulhos. Ver link: http://www.guarulhos.sp.gov.br/plano_mun_ass_social/site_social/inicio.html

Deve-se considerar que a região é uma das mais antigas na formação social da cidade e próxima do centro urbano, por isso, na Saúde, o único item estimado como precário diz respeito a mortes por problemas circulatórios, segundo o Data/SUS.

Na Educação, o acesso ao Ensino Fundamental está em níveis considerados bons pelo grande número de escolas públicas; com relação ao Ensino Médio, o nível classificado foi o precário, devido ao grande número de reprovações e da distorção de idade/série. A cobertura da rede de creche, ainda, é um problema na região, bem como verifica-se o abandono do Educação de Jovens Adultos (EJA) – uma modalidade da Educação Básica.

A **Região Parque Jurema** é relativamente populosa com 65 mil habitantes vivendo em 17 mil domicílios, em 13 bairros listados. Sua classificação pelo Diagnóstico Social está no nível médio, considerado satisfatório pela população existente. Nos itens acesso à Saúde, serviços para pessoas idosas e pessoas com deficiência, apresentam-se como bons dentro das informações obtidas pelo mapeamento social.

Alguns dos seus bairros surgem de ocupações irregulares com crescimento feito de forma desordenada. Com relação ao acesso a serviços/direitos de Educação e Condições de Vida foram classificados na média do município, por conta da sua infraestrutura composta por 19 escolas públicas, sendo oito estaduais e 11 municipais, uma unidade de saúde e, apenas, uma entidade social conveniada.

Mesmo assim, no acesso à Saúde, os níveis foram considerados precários, ou seja, abaixo da média nacional e municipal com relação à morte neonatal tardia e pré-natal insuficiente.

E no acesso à Educação no Ensino Fundamental, o nível foi considerado baixo, no caso insatisfatório com relação às distorções entre idade e o abandono escolar. Há demandas com relação à cobertura de creche, pré-escola e índices de analfabetismo registrados.

A **Região Lavras/Soberana** foi criada na Divisão Regional do OP, em 2009, portanto, como o Diagnóstico Social utiliza a Divisão Regional anterior, considera-se a área territorial da região do São João onde pertencia a região do Soberana desmembrada posteriormente. São 18 bairros listados e sua classificação no Diagnóstico Social era de nível médio, sendo considerado satisfatório para a população existente. Apenas no acesso a serviços/direitos da população idosa, seu nível encontra-se baixo.

A área total da região do São João, considerando Lavras e Soberana, possui 99 mil habitantes residentes em 26 mil domicílios, com um número alto de população negra,

representando 46% acima da média do município. Conta com 22 escolas públicas, sendo 12 municipais e 10 estaduais, com cinco unidades de saúde e uma entidade social conveniada e uma de assistência social.

Os dados, com relação ao acesso à Saúde daqueles considerados baixos, apontam um número significativo de morte neonatal precoce e tardia, seguido de infecção respiratória aguda e doença diarreica aguda. Isso pode ser explicado pelas condições de infraestrutura da região que possui, ainda, vias urbanas não asfaltadas, esgoto não tratado e recente ampliação da rede de água encanada nos domicílios.

No acesso à Educação, o Ensino Fundamental é classificado como alto e com relação ao Ensino Médio, os níveis variam entre bom e médio, devido ao grande número de escolas na região. No entanto, a cobertura de creche e analfabetismo encontra-se no nível classificado como baixo.

Com relação às Condições de Vida, existe na região um índice de escolaridade precária do responsável pela renda familiar e um número grande de mães adolescentes.

A **Região da Água Chata** conta com, aproximadamente, 20 bairros e compreende uma população de 29 mil habitantes, morando em quase oito mil domicílios e, também, possui uma população autodeclarada negra representada por 47% da sua população. A região está entre as piores classificações do Diagnóstico Social considerada como precária. Itens como acesso à Saúde e Condições de Vida apresentam níveis abaixo da média do município e com relação ao acesso à Educação, a sua classificação é precária; seis unidades de saúde e nenhuma entidade social conveniada ou de assistência social. Sua divisão com o município de Itaquaquecetuba acarreta dificuldades devido aos limites entre os dois municípios, gerando sempre problemas com relação ao pagamento de tributos, como o IPTU e a responsabilidade de cada uma das prefeituras com relação ao cuidado de manutenção dos bairros.

No acesso à Saúde, os níveis considerados precários foram em relação à morte materna, mortalidade neonatal precoce e pós-neonatal, além de apresentar serviço de pré-natal insuficiente na média do município.

Com relação ao acesso à Educação, no Ensino Fundamental o nível considerado baixo é com relação ao abandono e às distorções entre idade/série que, também, se refletem no Ensino Médio. Com quase todos os níveis classificados como precários, têm-se a cobertura de creche e pré-escola, e pelo abandono da EJA e analfabetismo, a região está no nível abaixo da média.

As Condições de Vida consideradas no nível baixo estão a densidade por dormitório com domicílios com grande número de membros e a escolaridade precária do responsável pela renda familiar. Outro nível considerado precário na região é o número alto de jovens responsáveis pelo sustento da casa, como o grande número de mães adolescentes.

Essas diferenças entre as regiões da cidade contribuíram para que as demandas exigidas e aprovadas nas Plenárias Regionais do OP seguissem uma lógica definida pela própria população, como se pode ver com relação aos temas e prioridades dos ciclos de 2003, 2005 e 2007.

Na lista de temas por região³³ no OP 2003/2005, vê-se os mais votados no quadro abaixo:

| Plenárias | Temas |
|----------------------------|-------------------------------------|
| A – Água Chata | Infraestrutura |
| B – Parque Jurema | Infraestrutura |
| L – São João ³⁴ | Infraestrutura |
| S – Gopoúva | Habitação e Regularização Fundiária |

Fonte: Secretaria de Governo/ Prefeitura de Guarulhos
(elaborado pelo próprio pesquisador)

É evidente que o tema **Infraestrutura** ocupa majoritariamente as demandas da população das regiões da Água Chata, Parque Jurema e São João justificadas pelas necessidades apontadas na caracterização dessas regiões. O que é interessante destacar é que a região do Gopoúva, que apresenta Condições de Vida mais bem estruturadas, aprovou **Habitação e Regularização Fundiária** como demandas importantes. Isso indica que a articulação e mobilização da população, nesses ciclos, advêm da urgência daqueles moradores que, ainda, vivem em condições precárias na região.

A questão da **Infraestrutura** nas regiões da Água Chata, Parque Jurema e São João (Soberana), foram as mesmas nos dois ciclos do OP, apontando que para os moradores dessas regiões era necessário investimento em melhorias para a população como asfaltamento de ruas, iluminação ou construção de escolas, unidades de saúde, hospitais, etc..

Já no período do ciclo do OP recente, de 2009/2011, há uma significativa inversão de demandas por parte da população e a região da Água Chata muda sua prioridade para

³³ Fonte: http://novo.guarulhos.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=431&Itemid=487

³⁴ Conforme informações, a região do Soberana estava incorporada ao São João e só foi transformada em região do OP a partir de 2009.

Habitação e Regularização Fundiária. Isso pode ser interpretado como uma mudança relativa pela conquista de melhorias na infraestrutura que indicaram garantias de resolver, na sequência, o problema do direito à posse da terra e à moradia.

Na região do Gopoúva, as demandas foram mudadas com enfoque agora na Educação e na Saúde, com prioridade na construção de uma creche e um hospital, respectivamente. Essa mudança pode ser justificada pela mobilização, nos períodos anteriores, em torno da negociação do problema da **Habitação e Regularização Fundiária**, conforme quadro abaixo:

| Plenárias | Temas |
|-------------------|-------------------------------------|
| A – Água Chata | Habitação e Regularização Fundiária |
| B – Parque Jurema | Infraestrutura |
| L – São João | Infraestrutura |
| S – Gopoúva | Educação e Saúde |

Fonte: Secretaria de Governo/ Prefeitura de Guarulhos
(elaborado pelo próprio pesquisador)

O Parque Jurema e o Lavras/Soberana, ainda, apresentam como prioridade a questão da **Infraestrutura**, mas começam a surgir na pauta desses bairros outros temas como mais áreas de lazer e outros voltados ao bem-estar da população.

As regiões apresentam diferentes características resultado da formação social diferenciada do município e, por consequência, posições diversas adotadas por seus representantes no processo do OP.

O que é fundamental registrar é como a cidade possui diversidade de contradições populacionais de acesso a direitos. Vale dizer que foi pelo processo do OP que essas regiões saíram da percepção e reivindicação restrita à região e tiveram a dimensão global do município.

CAPÍTULO III – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, PODER LOCAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E CONCEITUAIS

O presente capítulo apresenta considerações históricas e conceituais que nortearam a análise da pesquisa, aborda o significado do OP, sua origem e experiência articulada aos conceitos de Poder Local e Democracia Participativa.

1. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Ao estudar o OP, não se pode negar a tendência de frequentemente incluir no rol programático das concepções, governos de partidos identificados com posições de esquerda³⁵, na medida em que eles buscaram estabelecer a valoração da participação popular como **marca de governo**. Atribui-se ao OP, a oportunidade dada à população de aproximar-se do poder executivo, debater e escolher demandas prioritárias e **dividir responsabilidades** no acompanhamento das ações do orçamento público.

As experiências participativas em gestões públicas realizadas principalmente pelo OP, canalizaram um exemplo concreto de democratização das relações governo e população junto ao orçamento público e marcou o debate político da descentralização do poder das instituições do Estado. Sua origem e inovação estão em sintonia com transformações democráticas, conforme Vitale:

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. (VITALE, 2004, p. 9)

A implementação do OP nas cidades se justifica pela articulação de uma **cultura política participativa com elementos da dinâmica política local** nos municípios brasileiros. Estes ainda exercem certa autonomia política que permite, a seus governantes, a possibilidade de democratizar as relações por meio de mecanismos participativos, além daqueles a serem

³⁵ A referência utilizada para denominar partidos de esquerda é o programa político que explicita posição anticapitalista e socialista, sua formação histórica identificada com uma posição de classe e em oposição aos partidos denominados de direita.

criados pela Constituição. A influência das experiências desenvolvidas nas administrações municipais governadas pelo PT representou um fator decisivo sobre outros governantes municipais que incluíram em seus compromissos eleitorais e no exercício de seus mandatos, modelos de Orçamento Participativo. Isso estimulou a criação de novas concepções de planejamento de políticas públicas, como afirmou Sánchez:

{...} além da sua dimensão renovadora no plano da política, os orçamentos participativos representam uma grande inovação nos mecanismos de planejamento das políticas públicas. Na concepção, na metodologia e na execução do orçamento participativo, há a descoberta de novos mecanismos de planejamento das políticas públicas produzidas por meio de interlocução e do encontro de saberes técnicos e cotidianos. (SÁNCHEZ, 2002, p.65)

O surgimento do OP é resultado histórico da **redemocratização** e da Constituição Federal de 1988 que recolocaram o debate sobre descentralização do poder, maior transparência e efetiva participação dos cidadãos e cidadãs no controle das políticas públicas. Na definição de Benevides e Dutra, portanto, o aparecimento do OP na sociedade brasileira representou a síntese de muitas lutas sociais:

Não reinventamos a roda. Nosso projeto é fruto das lutas históricas da classe trabalhadora, da resistência democrática e de experiências governamentais desenvolvidas no campo popular em várias partes do planeta em diferentes situações e circunstâncias históricas, especialmente na nossa América Latina. Por meio do Orçamento Participativo, a população protagoniza a construção da proposta orçamentária. Nesse processo, invertem-se as prioridades, o que provoca mudanças importantes na concepção estrutural da proposta. (BENEVIDES;DUTRA, 2001, p. 8)

No final da década de 1990 e início do século XXI, a experiência do OP se consolidou em contexto histórico de expressiva participação popular e ainda mais valorizada na primeira versão do Fórum Social Mundial (FSM). Este encontro representou a reunião e a união de forças políticas progressistas, democráticas e de esquerda motivadas pela construção de uma resposta contra-hegemônica efetiva ao neoliberalismo. Vale lembrar que a cidade de Porto Alegre é considerada berço da democracia participativa pela experiência bem-sucedida do OP, sediando o primeiro FSM, bem como outras edições nos anos seguintes.

A expansão de inúmeras experiências de OP surge como resposta à **crise do Estado**³⁶ que marca esse período, transcendendo o argumento de que era marca de governo do PT para

³⁶ “(...) a crise do Estado, porém, não está na sua fragilidade para dar respostas materiais às demandas de parcelas importantes da sociedade. Está assentada, também, no aprofundamento da sua intransparência e impermeabilizando para lidar com uma realidade social que se estilhaça e produz incessantemente novos conflitos e novos movimentos, os quais se constroem em torno de novas identidades e buscam criar alternativas para contrapor-se ao brutal isolamento dos indivíduos (...)”. (GENRO, 1997, p.12-13), recorre à explicação

tornar-se referência de modelo de cogestão do orçamento público por meio de processo participativo.

Há vasta contribuição acadêmica e inúmeras publicações de diversos autores como Genro e Souza (1997); Sánchez (2002); Santos e Avritzer (2002), dentre outros que abordam sua importância.

A implementação de modelos³⁷ de OP foi resultado do acúmulo de lutas históricas da classe trabalhadora pela ampliação da democratização do país com avanço das liberdades democráticas e pressões por direitos por meio de políticas públicas. Tornou-se possível a articulação da sociedade civil em novos movimentos civis, comunitários, associativos, categorias profissionais, etc. Essas implicações fizeram com que sua implantação perpassasse outros partidos políticos em inúmeras gestões municipais. Nesse balanço da amplitude do OP no Brasil, Santos e Avritzer colocaram que:

Existiam, em 2004, 170 experiências de orçamento participativo entre as quais apenas 47% ocorriam em administrações ligadas ao Partido dos Trabalhadores. A maior parte das demais experiências de OP está concentrada em administrações de partidos considerados de esquerda ou centro-esquerda (PSB, PCdoB e PDT). No que diz respeito ao recorte regional, as principais experiências de orçamento participativo estavam espalhadas {...} nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais, e uma baixa presença nos estados da região Norte e Nordeste. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.38)

Essas experiências vivenciadas pelas cidades que adotaram o OP possuem modelos e métodos diversos de atuação, tendo em vista características, diferenças e particularidades entre os municípios brasileiros. Sánchez concorda que essas particularidades são evidenciadas por pontos convergentes: participação aberta a todos os cidadãos e cidadãs; relação entre a democracia representativa e direta e o investimento do orçamento na realização das demandas prioritárias do OP. Estes aspectos se fazem de forma combinada com as finanças públicas e acompanhamento por meio da participação popular, bem como a partir de critérios técnicos e políticos de gestão.

colocada por Utzig em notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. Novos Estudos, São Paulo: Cebrap, n.45, julho de 1996, p.213.

³⁷O termo “modelos” de OP é utilizado pela grande quantidade de experiências que adotam o princípio fundamental da consulta popular sobre as prioridades dos bairros e regiões em relação a uma parcela do orçamento público municipal e vivenciam diferentes formas de implementação, conforme as suas particularidades locais.

A força política do OP reside na centralidade do orçamento público hoje. Isso explica a importância que essa política tem alcançado em comparação a outros mecanismos participativos igualmente importantes como conselhos gestores de políticas públicas de abrangência também municipal. (SÁNCHEZ, 2002, p.59)

No entanto, compartilhar responsabilidades implica em dividir poder, e isso tem sido uma das questões que impede o avanço da experiência do OP em outros municípios. Esse processo participativo está subordinado à vontade política do prefeito/a, portanto, a mudança político-administrativa pode representar uma ameaça à continuidade. Esse fato ocorre quando há eleições e muda o grupo político que conduzia o projeto participativo como, por exemplo, as experiências bem-avaliadas de OP na cidade de São Paulo (2004) e Santo André (2008), que não prosseguiram.

Ao compreender essa possibilidade, as cidades com OP buscam investimento em metodologias que fortalecem o papel dos cidadãos que compõem o OP por meio de formação permanente, exercício da articulação e mobilização regional com outras organizações e diálogo entre governo e população. Representantes públicos buscam construir espaços e articulações para fora de seus municípios e nacionalmente. Exemplo disso é a Rede Brasileira de OP que tem o objetivo de “promover iniciativas que sirvam de estímulo para a sistematização das experiências de OP, como mapear as experiências existentes no Brasil, estruturar um banco de dados, realizar estudos, memória, etc.”. (JACINTO, 2010, p.10). Esta rede procura reunir forças para ampliar o número de gestores comprometidos com gestões participativas por meio da implantação do OP.

O processo participativo desencadeado pelo OP propicia oportunidade de planejamento em que governo e população interajam num espaço político de diálogo, negociação e pactuação. O OP consolidou-se porque não surge como um mecanismo de ruptura com a democracia representativa, pelo contrário, aposta na aproximação governo e população. Sánchez pontua a contribuição do OP da seguinte forma:

O OP aparece como uma proposta consistente de reorganização da sociedade e do Estado por meio da participação popular. Mais cedo do que tarde, perto de todos nós, o OP descortina um horizonte de possibilidades que está recolocando com a força de novos protagonistas sociais o desabrochar de uma nova onda democratizadora em nossas cidades. (SÁNCHEZ, 2002, p.113)

Aliado a isso está o debate da hegemonia que coloca dois conceitos de Estado que estão em disputa na sociedade: um é o Estado centralizador, autoritário e fechado ao diálogo e o outro, o Estado democrático, participativo e cidadão. É necessário, portanto, compreender que não estamos tratando apenas de abrir aos seus cidadãos e cidadãs uma oportunidade de consulta ao orçamento público, mas sim proporcionar a possibilidade da efetivação de um Estado mais democrático e participativo. Esse processo propicia mudanças significativas no rompimento da cultura política tradicionalista ainda hegemônica em nossa sociedade.

Sua superação depende do exercício cotidiano do processo participativo que tem grande contribuição na experiência do OP. Benevides e Dutra situam essa reflexão de forma precisa:

Devemos, pois, trabalhar cotidianamente para a construção do espaço público, em que devem surgir e se desenvolver novas instituições, e brotar viçoso o conceito vivo de república. Paralelamente, começam a ser alicerçados os fundamentos de um Estado verdadeiramente democrático, com o objetivo principal e essencial de garantir cidadania. Um Estado que socialize o poder, que seja transparente e controlado pela sociedade civil, que caminhe em sentido oposto ao do neoliberalismo e promova a mais ampla inclusão social. (BENEVIDES; DUTRA, 2001, p.16)

O que levou a mudar a visão reducionista que se tinha anteriormente – OP identificado como invenção política do PT – foi a projeção internacional fortalecida por ocasião da seleção do OP de Porto Alegre, entre as 22 melhores experiências de gestão urbana. “O comitê técnico da ONU – Habitat II – escolheu a experiência do OP como uma das 42 melhores práticas de gestão urbana do mundo”. (GENRO; SOUZA, 1997, p.74)

São inúmeros papéis atribuídos ao OP ou gerados a partir da sua experiência, dentre os quais têm-se a inversão de prioridades como uma delas que, segundo Cabanes pode ser definida como:

{...} referência “às mudanças na ordem de” prioridades, em termos políticos (por exemplo, os que antes não tinham poder agora podem decidir sobre o orçamento e ter acesso ao poder), de **políticas públicas** (por exemplo, políticas sociais chegam a ter mais prioridade), **territoriais** (por exemplo, tradicionalmente os investimentos não chegavam aos bairros pobres ou às zonas rurais e agora sim). (CABANES, 2007, p.1)

O êxito do processo participativo produzido pela implementação do OP acontece principalmente pelo impacto de suas realizações em infraestrutura urbana como asfaltamento de ruas, limpeza de vias, praças, até a construção de equipamentos públicos como escolas, unidades básicas de saúde, etc. Essas ações derrubam barreiras e aproximam as relações entre

governo e população; estabelecem novas configurações no jeito de fazer política introduzindo um novo sujeito que estava distante das decisões políticas: a população da cidade.

A mudança de paradigma no exercício do poder municipal, pela participação no OP, remete à construção do protagonismo da sociedade civil que se permite avançar para além da sua condição de “eleitor-observador” e passa a atuar como “cidadão-participativo”.

Esse processo proporciona, portanto reinvenção da política, definida por Neves da seguinte forma:

{...} nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Sendo o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarnçada de interesses parciais, sua dimensão política precisa ser construída. O choque, a concorrência e as lutas entre os diferentes grupos, projetos e interesses funcionam como móveis decisivos da sua politização. (NOGUEIRA, 2004, p.103 apud NEVES, 2008, p.159)

Esta contribuição do OP não representa um ganho em si mesmo pela politização como um dos seus resultados importantes, mas, também, pela ampliação da participação da população em outros espaços democráticos, associativos, comunitários, movimentos sociais, conselhos, etc., estimulado por ele. As análises de Sánchez foram nessa direção:

Pelas experiências concretizadas e em curso no país, percebemos que, em geral, os processos do OP renovam e ampliam os movimentos sociais e associativos. Contrariamente à avaliação de alguns setores da esquerda brasileira, os orçamentos participativos têm se transformado em pontos de apoio para a generalização de processos organizativos no âmbito da sociedade. (SÁNCHEZ, 2002, p.85)

A introdução do OP na sociedade brasileira produz transformações que não podem ser mensuradas apenas em números, mas sim na profunda alteração na relação entre governo e população e na correlação das forças políticas que disputam o Estado. Seu processo participativo ainda representa uma novidade que precisa de constante avaliação para que possa evoluir e representar o novo na trajetória de democratização do país.

Recusando modelos fechados de OP, estudiosos deixam evidente essa questão: o de não limitar o seu papel participativo, na medida em que o resgate da credibilidade do cidadão diante das instituições contém também a valorização da democracia. como mecanismo que impulsiona outras conquistas de cidadania. Segundo Genro e Souza o OP:

Não só deve estar em constante mutação (para renovar-se e adaptar-se ao próprio crescimento da consciência da cidadania), mas ele deve ser visto como a abertura de um caminho. Um caminho que deve ser aprimorado constantemente para, de uma parte, recuperar a credibilidade do Estado

mediante uma experiência de nível local e, de outra, para mostrar que é possível reformá-lo radicalmente. Reformá-lo, no sentido de transformar a relação Estado x Sociedade e também para tensionar o próprio Estado, colocando-se a serviço dos interesses populares. (GENRO; SOUZA, 1997, p.14)

Sendo assim, nesse momento histórico em pleno século XXI, o OP representa parte de um projeto político mundial e local, que ainda gera profundas tensões sobre os caminhos da democracia. Esta conjuntura político-econômica tem provocado questionamentos quanto ao lugar que está reservado à sociedade no que se refere às decisões políticas que afetam o cotidiano dos cidadãos.

A democracia só se amplia com a criação de novos mecanismos. Por isso, a experiência do OP não representa apenas um novo mecanismo de gestão pública, todavia representa mais: é, também, ruptura com o paradigma conservador que fundou a sociedade brasileira. A participação direta da população na definição das prioridades do orçamento público “é capaz de gerar uma nova consciência cidadã {...} surgem condições para formação de um novo tipo de cidadão: um cidadão ativo, participante, crítico”. (GENRO;SOUZA, 1997, p. 16)

2. PODER LOCAL

Para muitos autores, como Daniel (2002); Sader (1985); Souza (1996); e Dowbor (1995), Poder Local é um conceito que diz respeito à condição articulada entre desenvolvimento local e papel das cidades na perspectiva de maior poder sobre os direitos e a cidadania exercida pelo poder da população. Considera-se a descentralização do poder do Estado fundamental para garantir melhor eficiência na implementação e execução de políticas públicas com o município mostrando-se mais eficaz pela aproximação entre governo e cidadãos.

A ideia de Poder Local surge como contraposição ao capitalismo globalizado em sua fase neoliberal e ganha força no início da primeira década do século XXI. Trata-se de um fenômeno, já mencionado neste trabalho, que é o surgimento de uma grande articulação político e social de personalidades do campo democrático, progressista e de esquerda, intelectuais, empresários, dirigentes de entidades e movimentos sociais que convocaram o Fórum Social Mundial (FSM)³⁸ em contraposição ao Fórum Econômico Mundial, encontro

³⁸ “Em fins de janeiro de 2001, na cidade de Porto Alegre, realizou-se a primeira edição do Fórum Social Mundial (FSM). Surgiu com a marca de ousadia e inovação, contestando a hegemonia do pensamento neoliberal

das principais economias capitalistas mundiais. Este processo para o Brasil pode ser resumido na definição de Emir Sader como:

A conjunção entre Lula, PT, MST, CUT, governos municipais petistas – em particular Porto Alegre, com suas políticas de orçamento participativo – e o Fórum Social Mundial (FSM) projetou uma força que constatava com a crise da esquerda no contorno latino-americano e no mundo. Tal situação podia ser caracterizada como a de maior debilidade da esquerda, desde que essa categoria começou a definir o campo popular duzentos anos antes, mas também como a de maior força da esquerda no Brasil, um país que até então não havia se destacado por ter uma esquerda forte, em comparação com outros países da região. (SADER, 2009, p.81)

Os governos contra-hegêmicos ao modelo neoliberal em resposta às medidas reducionistas do Estado optaram pela governabilidade local com gestões que combinavam garantia de direitos; cidadania; participação popular; controle social de políticas públicas; implementação do OP e outros mecanismos democratizantes. As cidades governadas sob o conceito de Poder Local articularam-se na construção de um polo de resistência que legitimava sua atuação e aproximação do governo com a população.

Essa aproximação nas relações entre governantes e cidadãos pode expressar elementos de Poder Local ao promover um tipo de resistência democrática pelos governos municipais, que segundo Milton Santos:

{...} o lugar – não importa a sua dimensão – é a sede dessa resistência da sociedade civil, mas nada impede que aprendamos as formas de estender essa resistência às escalas mais altas. Para isso, é indispensável insistir na necessidade de conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico desse seu aspecto fundamental que é o território (o território usado, o uso do território). Antes, é essencial rever a realidade de dentro, isto é, interrogar a sua própria constituição neste momento histórico. O discurso e a metáfora, isto é, a literaturização do conhecimento, podem vir depois, devem vir depois. (SANTOS, 2008, p. 143)

Poder Local pode ser expresso inclusive pela ideia de gestão local a serviço da cidadania criando possibilidades em várias áreas como da sustentabilidade, associativismo, cooperativas, etc., projetos que visam dar maior autonomia aos indivíduos relacionados a uma perspectiva coletiva ou comunitária. Celso Daniel (2002) fala das diferentes alternativas de

simbolizado pelo Fórum Econômico Mundial, em Davos, na mesma data, reunia os autoproclamados senhores e donos do mundo. De um lado, a surpresa, a festa barulhenta de encontros e desencontros, em uma verdadeira praça da democracia, de identidades e línguas diversas, e a constatação de que, afinal, não somos tão poucos os que acreditam que “outro mundo é possível”, a expressão agregadora do FSM”. (“Fórum Social Mundial, a construção de um outro mundo possível”, artigo de Cândido Grzybowski. Revista Democracia Viva. Rio de Janeiro: Ibase, nº 44, jan. 2010, p. 67-75. Disponível em: <http://www.rinoceros.org/article9095.html> Acesso em: 2 abr. 2012).

construir uma **governança local** considerando novas questões como por exemplo, desenvolvimento local, políticas sociais de distribuição de renda, participação da comunidade, entre outras ações.

E, principalmente, os governos que assumem a ideia de Poder Local não podem perder o horizonte de disputa de projetos políticos e societários, no seu interior, considerando seus princípios. No atual momento histórico, é preciso contrapor-se às “ideias neoliberais e com toda herança de autoritarismo e de dependência que temos no Brasil – além de um poder administrativo combinado com clientelismo que é muito sólido no Estado brasileiro”. (DANIEL, 2002, p.32). Essa é uma tendência a ser seguida.

Para reafirmar o que é fundamental no conceito de Poder Local, Dowbor afirmou:

O problema central, portanto, é o da recuperação do controle do cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação das dinâmicas concretas que levam a que a nossa vida seja agradável ou não. Mais uma vez, não há nenhuma lei que determine que devamos nos matar todos de trabalho para criar um mundo que não queremos. Já é tempo que nos tornemos exigentes. (DOWBOR, 1995, p.01)

O governo local pode influenciar o conjunto da sociedade pelo processo participativo e oferecer à sociedade condições de se tornar protagonista com a mudança da dinâmica das relações sociais, políticas e econômicas, promovendo políticas públicas de alcance da grande maioria dos cidadãos. Milton Santos explica:

{...} quando a sociedade redistribui suas funções, ela altera, paralelamente, o conteúdo de todos os lugares. São funções, que pertencem à sociedade como um todo e mediante as quais se exercitam os progressos sociais, que asseguram a relação entre todos os lugares e a totalidade social. (SANTOS, 2008, p. 68)

A definição do Poder Local considera a ideia de alcance de toda sociedade pela forma de redes sociais presentes que se entrelaçam nas experiências participativas, nos conselhos, fóruns regionais, etc., ou seja, no entrelaçamento de relações forjadas na ideia-força desse conceito em movimento.

O desenvolvimento em seus vários aspectos é fundamental, porque permite sinergia entre governo local e população atuante e reconhece papéis diferenciados nas tarefas, mas com objetivos comuns.

Para entender o sentido desse desenvolvimento Souza afirma:

De fato, o avanço da investida neoliberal e conservadora, pode levar a reconhecer como impossível a construção do Poder Local que caminhe na direção de uma democracia ampla e, neste sentido, pode-se concluir como a

autora (id.,Ibid.), que o propósito de concretização de uma efetiva descentralização, compreendendo o controle dos recursos , capacidade decisória e vigência de um Poder Local, só se implementará em municípios mais desenvolvidos, possuidores de uma base econômica e financeira consolidada, capazes de garantir sua autonomia. Além disso, deverão contar com uma configuração organizada da Sociedade Civil, envolvendo a pluralidade dos sujeitos sociais. A inexistência destes condicionantes, certamente muito dificultará a construção e o fortalecimento de um Poder Local. (SOUZA, 1996, p.226)

O Poder Local no Brasil precisa ser analisado a partir do papel que é exercido pelas cidades, após a Constituição de 1988, que os denominou **municípios**³⁹ e o poder atribuído na divisão político-administrativa da República Federativa⁴⁰. A descentralização é um dos seus objetivos previstos servindo para dar partilha de poder aos municípios, estados federados e a União têm responsabilidades na divisão de tributos para que cada ente público cumpra suas funções.

Muitos governantes, com vontade política, preocuparam-se em compreender esse processo e buscaram democratizar e construir espaços participativos. Mas a ausência de clareza sobre a forma de descentralização tem proporcionado boas e más experiências, principalmente, no que se refere à partilha de poderes entre Estado e Sociedade Civil. Sobre isso, Souza pondera;

{...} verificou-se unanimidade em reconhecer que o processo de descentralização político-administrativa não deveria ser implantado abruptamente, por exigir a criação de estruturas descentralizadas solidas e eficientes. Segundo Borja (1988), o cuidado com a sua operacionalização, do ponto de vista técnico, justificava-se por ser um processo complexo, podendo provocar reações inversas às pretendidas, como por exemplo, o desenvolvimento ilusório de projetos participativos. Assim, ponderava o referido autor, sua concretização requeria o cumprimento de algumas condições. (SOUZA, 1996, p.99)

As relações de poder que cercam os municípios e os impasses gerados para o avanço do Poder Local, Dowbor problematizou questões que incidiram na formação dos municípios no Brasil:

³⁹ Ver CAPÍTULO IV - *Dos Municípios*, Art. 29.

⁴⁰ TÍTULO I - *Dos Princípios Fundamentais*, Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. *Parágrafo único*. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Enquanto nos países desenvolvidos crescentemente o cidadão resolve os assuntos no próprio município, nos países pobres os responsáveis do município adotam o sistema de peregrinação, viajando até a capital para cada autorização de financiamento, com todas as deformações no uso dos recursos que isto significa. Os municípios estão presos em arcabouços jurídicos que tornam a sua administração um verdadeiro pesadelo. A pretexto de existirem menos técnicos a nível local imagina-se que os recursos não serão bem aplicados se a sua transferência não for cercada de uma selva de leis e regulamentos. A verdade é que quanto mais centralizada a decisão, mais técnicos existem, porém menor é o controle por parte da população. A administração local se vê portanto esmagada entre as necessidades explosivas que surgem no município, e a inoperância das outras instâncias, e faz um trabalho de contenção de pressões sem os meios correspondentes. (DOWBOR, 1995, p. 10)

Esse desafio trouxe questões que foram sendo estudadas e analisadas tendo em vista estabelecer condições para a construção da descentralização político-administrativa compatível com os anseios da democratização Algumas delas:

- Estímulo à participação dos cidadãos tendo em vista o fortalecimento dos municípios por significar o lugar de referência de poder da população, de seu cotidiano, suas necessidades enquanto munícipes, etc..
- Redefinição de modelos de gestão local com reestruturação do funcionalismo público, planos de metas, registros dessas experiências de reforma administrativa, ou seja, desenvolvimento de ações de competência jurídico-administrativa de reordenação dos municípios.
- Transferência de poder de decisão e competências específicas para distritos e regiões, considerando que para isso seja necessário a descentralização de serviços e funções municipais e a criação de novos espaços públicos para atender a demanda com inclusão social e participação dos cidadãos.
- Reordenamento territorial respeitada a história regional, relações mais próximas dos seus bairros e canal direto entre o poder público e a população.
- Participação efetiva da sociedade na administração municipal, como premissa fundamental da noção de Poder Local, porque estimula o que é determinante: a apropriação do poder decisório pelo conjunto da sociedade.

O processo de **descentralização político-administrativa** aliada à construção de espaços públicos decisórios, permitindo à população relativa autonomia e gestores públicos municipais comprometidos com processos participativos constituíram diretrizes a serem alcançadas. Iniciou-se com a implantação de conselhos de controle social de políticas

públicas, realização de audiências públicas com representantes dos poderes legislativo e executivo, entre outras formas **democráticas de participação**. Estas ações tinham o objetivo de proporcionar maior informação e transparência das despesas públicas⁴¹.

No entanto, a formação social hegemônica no Brasil advém de uma cultura política que tem características de relações de poder clientelistas, patrimonialistas e autoritárias com forte penetração nos municípios brasileiros com expressões do tradicionalismo político, garantidor da hegemonia burguesa sobre o Estado. Reproduz mecanismos conservadores e práticas políticas que impediram a consolidação da democracia mais plena na sociedade.

As elites no Brasil ao longo de sua trajetória estabeleceram acordos “por cima”, que impediram o protagonismo da população que fica impossibilitada de participar da definição do destino político do país; isso vem desde a declaração da Independência até a República.

Éder Sader (1985) sintetiza essa questão explicando que, nacionalmente, essa dominação de classe se expressa pelo poder do Estado. Quanto à noção de Poder Local, esse autor explica que o poder localizado deve ser analisado por suas particularidades em relação às articulações locais e que o conceito de poder passa a ser considerado importante na sua dimensão teórico-prática. Isso significa pensar que esse poder precisa ir além de, simplesmente, entender a organização das classes dominantes, mas constituir um poder alternativo, vinculado a outro processo de enfrentamento da luta política.

As resistências históricas protagonizadas pelos movimentos sociais no Brasil que buscam essa nova perspectiva de poder caminham para o investimento em iniciativas democráticas e participativas, resultando em experiências contra-hegemônicas. É preciso combinar luta social e institucional pela participação popular por meio de sindicatos; associações; ONG`s; entidades de defesa de direitos; fóruns; conselhos; de eleições de representantes no poder legislativo. Além disso, é fundamental conquistar governos em todos os níveis municipais, estaduais e até federal, colocando em evidência a disputa entre o projeto democrático e o conservador.

A governabilidade participativa proporciona uma nova hegemonia com novos sujeitos antes excluídos das definições das políticas públicas. A população tem o papel de destaque quando ocupa mecanismos de participação. Esse processo se estabelece na arena política numa disputa cada vez mais acirrada numa sociedade em que o capitalismo agrava ainda as condições de vida, retira direitos sociais e condiciona a democracia a uma mera forma de

⁴¹ Despesas públicas aqui não se referenciam nas terminologias neoliberais que consideram políticas públicas sociais como “gasto” para o Estado. Os conceitos sobre as finanças públicas estabelecem uma relação estreita entre receita e despesa que impõem a necessária equação e equilíbrio do orçamento público.

legitimação da classe dominante. Diante desse quadro de divergência emerge a necessidade da consolidação das experiências de Poder Local como Souza situou:

{...} enquanto uma noção socialmente construída, o corte temporal para sua definição foi demarcado pela fase monopolista do capitalismo e as alterações produzidas na relação Estado-Sociedade Civil a partir deste período, tornando-a eixo explicitador da emergência e fortalecimento do Poder Local. (SOUZA, 1996, p. 13)

Esse papel de resistência, de transformação e mudança da cultura política é uma forma de poder que não se limita “ao espaço geográfico municipal, enquanto poder soberano, autônomo e isento de qualquer correlação com a realidade mais ampla, esquecendo das discussões e do respeito aos valores universais”. (SOUZA, 1996, p. 276)

O diálogo com esse tipo de análise parte da ideia de que o Poder Local busca afirmar seu fortalecimento no enraizamento da própria sociedade, gradualmente, conquistando reconhecimento e consolidando-se a partir dos desafios colocados. A construção desses valores universais depende da compreensão maior de totalidade da própria dimensão de sociedade, enquanto país, continente e mundo. Assim, Raichelis e Evangelista esclareceram que:

{...} não basta a mera existência desses espaços, pois os resultados dependem da capacidade propositiva, de disputa e mobilização de cada um dos atores e das organizações coletivas nas quais se apóiam. Também depende de redes de defesa de direitos que se articulam em nível nacional, regional e internacional, que atuam de diferentes formas e em diversos temas, para o fortalecimento da esfera pública, promoção de direitos e proposição de políticas. (RAICHELIS;EVANGELISTA, 2009, p.181)

E Dowbor complementou:

É bom dizer que também em torno da ideologia do Poder Local formou-se uma concepção simplificadora, de solução universal na linha das tecnologias alternativas, do pequeno, do comunitário. Dar a devida importância ao espaço local e à participação não significa que este mecanismo possa assegurar o conjunto dos equilíbrios necessários ao nosso desenvolvimento. (DOWBOR, 1995, p. 8)

O estímulo à formação de redes das cidades com governos de caráter democrático-participativo, ativos na transformação das relações sociais, políticas e econômicas, favorece a ampliação de espaços de influência e permite a construção do Poder Local. Dessa maneira, estende-se a cidadania a um número maior de pessoas na cidade e o alcance dessa experiência tem significado importante para o conjunto da sociedade brasileira, até mesmo na perspectiva internacional.

Milton Santos explicou:

{...} as regiões e os lugares não são nada mais do que lugares funcionais do Todo, esses tempos internos são também divisões funcionais do tempo, subordinados a dialética do Todo, ainda que possam, em contrapartida, participar do movimento do Todo e assim influenciá-lo. É, aliás, por esse fato que as regiões e lugares, mesmo não dispendo de uma real autonomia, influenciam o desenvolvimento do país como um todo. (SANTOS, 2008, p.65)

É importante jamais desconsiderar que esta é uma sociedade hegemônica pelo capital e seu processo de mundialização já articula, estrategicamente, propostas que tratam da relação do mundo globalizado com a necessidade de incluir, na sua tática elementos particulares atribuídos ao papel das cidades. Por isso, essa perspectiva representa que “o ajuste urbano e a pressão pela incorporação de estratégias de empresariamento urbano favorecem a emergência da cidade como ‘novo ator internacional’”, conforme Raichelis e Evangelista. Acresce-se a análise feita pelas mesmas autoras:

{...} pressionando os governos locais a assumirem o papel de agentes catalisadores e impulsionadores de novas relações com o mercado e a sociedade civil. A agenda de relações internacionais que passa a ser estabelecida pelos governos subnacionais é impulsionada por esse ambiente sociopolítico e se traduz em novas relações com agências multilaterais, cujo discurso dominante a ser resumido pela idéia de que a origem dos problemas urbanos é consequência da “dissolução entre a cidade e a economia global, fruto da incapacidade dos governos em torná-las competitivas na atração dos capitais internacionais (HARVEY, 1996 apud RAICHELIS; EVANGELISTA, 2009, p. 180)

O enfrentamento do projeto hegemônico exige que os governos identificados com a ideia de Poder Local devam reafirmar para si a reforma do Estado, em contraposição ao modelo concebido, conservador para construção de Estado idealizado na perspectiva da democratização: cada vez mais participativo nas suas decisões e presente no cotidiano dos seus cidadãos. Celso Daniel apresentou essa reflexão da seguinte forma:

Não podemos continuar reafirmando o Estado herdado, porque não é o que queremos e temos a necessidade de reconstruí-lo por dentro, quebrando as caixas-pretas do que corresponde o que é o Estado hoje no Brasil a partir da esfera local, com processos que garantam a prestação de serviços públicos de qualidade e a baixo custo. Isso não é outra coisa senão o governo barato de que fala Marx⁴² na Comuna, e isso não é apenas fazer o combate à

⁴² Celso Daniel neste livro faz breve menção às análises de Marx sobre a Comuna de Paris e faz a seguinte menção: “Não vou resgatar aqui todas as idéias da Comuna de Paris, evidentemente, porque isso não seria

corrupção, é muito mais complicado do que isso. Exige conhecimento que muitas vezes não temos e não trabalhamos de maneira adequada, inclusive nas nossas experiências de gestão local. (DANIEL {et al.}, 2002, p. 32-33)

Segundo Daniel, a análise da relação do desenvolvimento local precisa ter papel decisivo na superação do atual Estado, na cultura política clientelista e nos grupos econômicos dominantes. Isso pode significar políticas públicas de alcance universal com financiamento público para o exercício efetivo da cidadania sem a dependência da sociedade em nenhum aspecto.

O desenvolvimento local é elemento que compõe fortemente o conceito de Poder Local, pois é o reconhecimento da economia como meio de construção de autonomia e de mecanismos autossustentáveis da própria sociedade. Com relação a isso. Daniel colocou que:

{...} a idéia de um Estado local forte e democrático, condição para se pensar um bloco social territorial e, portanto, uma regulação social dos mercados em nível local, o que envolve pelo menos {...}: em primeiro lugar, uma vontade política, ou seja, um compromisso de superação dessas características sempre recorrentes nas fugas para a frente que também expressam num nível local, seja em relação ao poder econômico, seja nas práticas clientelistas. Em segundo lugar, um fundo público compatível com as condições para o alargamento da esfera pública no nível local {...}. (DANIEL {et al.}, p.32-33)

Em concordância com Daniel (2002) e explicando parte do papel relevante do desenvolvimento na construção do Poder Local, Dowbor expôs que:

Temos que rever em particular, sob esta perspectiva, as atividades da pequena e média empresa, bem como do setor informal, que desempenham um papel fundamental como contrapeso das atividades das grandes corporações; a organização dos sistemas participativos da população, para que o cidadão possa efetivamente exercer a sua cidadania e influir sobre as suas condições concretas de vida no espaço local; a criação de uma nova cultura urbana que permita à população viver e não apenas se proteger e sobreviver. (DOWBOR, 1995, p. 15)

A construção do Poder Local está ligada ao processo de mudança de paradigmas de poder existentes em cada município considerando suas características, diferenças e condições. Esse processo vai sendo determinado por uma autorregulamentação realizada pela sociedade civil que precisa fazer “alterações no sistema de organização da informação, reforço da

compatível com muito do que estou desenvolvendo aqui. Mas queria lembrar que Marx, ao fazer a análise da Comuna de Paris em “A guerra civil na França”, entre as várias outras coisas diz se tratar de um governo flexível, um governo barato para a viabilização das condições da democracia direta. No nosso caso, eu diria, na esfera local, trata-se das condições para viabilização do encontro entre a democracia direta e democracia representativa”. (DANIEL, 2002, p.29).

capacidade administrativa, e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa. Trata-se, portanto, de um esforço do município sobre si mesmo”. (DOWBOR, 1995, p. 24)

O Poder Local tem como “instrumentos básicos {...} a participação comunitária e o planejamento descentralizado, (que) constituem, neste sentido, um mecanismo de ordenamento político e econômico”. (DOWBOR, 1995, p. 24)

Esse novo conceito de exercício do poder pressupõe o diálogo dos sujeitos políticos envolvidos, desenvolvimento de ações coletivas ou comunitárias, reflexão e avaliação das experiências vivenciadas; estas são subjetivas em ideais e objetivas no ato de governar. O Poder Local só será implementado se levada em conta a forma dialética de análise e os desafios necessários à sua construção trazidos por Wanderley e Raichelis:

Mesmo conscientes de que não se pode aplicar um modelo único de governabilidade, pois ele é variável no tempo e no espaço, são estimuladas atividades para alcançar projetos comuns que vão além da atuação tradicional dos políticos e que buscam favorecer a autonomia, a autogestão, a decisão política. Sempre deixando claro que a cidadania e democracia são processos em constante construção, e, apesar de conterem atributos comuns em seu entendimento e aplicação, realizam-se com variações fortes em cada situação concreta. (WANDERLEY; RAICHELIS, 2009, p.154)

Aqui foram reunidos os elementos do significado do Poder Local, entendido como um conceito presente no debate contemporâneo do processo da redemocratização brasileira em diálogo com experiências em outros países. Essa aproximação da população com o governo local, a constituição de mecanismos participativos e as novas relações sociais, econômicas e políticas são fatores que combinam no cotidiano, construindo uma contra-hegemonia.

3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Ao abordar a análise sobre a democracia participativa em Norberto Bobbio (2005); Francisco Oliveira (2005); Leonardo Avritzer (2009) e outros autores contemporâneos nas Ciências Sociais compreende-se que o significado da democracia está em disputa nas suas várias formas e devem ser considerados desafios atuais do conceito.

A concepção liberal de democracia segue como tendência a legitimação do poder do Estado baseada na delegação de poderes e a representatividade dos governantes e parlamentares eleitos. Mesmo com divergências entre os pensadores liberais relacionadas ao

liberalismo e à democracia, todos concordam que o sufrágio universal é para eles o maior princípio democrático.

O conceito de **neutralidade** do Estado republicano moderno funciona partindo da mediação das relações entre as classes sociais e cabe à democracia liberal a legitimação pelo voto. Pensadores liberais vão mais além e defendem suas concepções sobre democracia moderna (representativa), como as mais avançadas, até mesmo em relação àquela praticada pelos gregos na Antiguidade (democracia direta). Defendem que ao ampliar a ideia sobre quem deve exercer o direito de escolha, que passa pelo povo, no caso ao cidadão, a cidadania estaria amplamente garantida por esse direito de voto. Bobbio abordou essa questão:

{...} o liberalismo é moderno, enquanto a democracia, como forma de governo, é antiga. O pensamento político grego nos transmitiu uma célebre tipologia das formas de governo das quais uma é a democracia, definida como governo dos muitos, dos mais, maioria, ou dos pobres (mas onde os pobres tomam a dianteira é sinal de que o poder pertence ao pléthos, à massa), em suma, segundo a própria composição da palavra, como governo do povo, em contraposição ao governo dos poucos. Seja o que for que se diga, a verdade é que, não obstante o transcorrer dos séculos e todas as discussões que se travaram em torno da diversidade da democracia dos modernos, o significado descritivo geral do termo não se alterou, embora se altere, conforme os tempos e as doutrinas, o seu significado valorativo, segundo o qual o governo de povo pode ser preferível ao governo de um ou de poucos e vice versa. **O que se considera que foi alterado na passagem da democracia dos antigos à dos modernos, ao menos no julgamento dos que vêm como útil tal contraposição, não é o titular do poder político, que é sempre o “povo”, entendido como o conjunto dos cidadãos a que cabe em última instância o direito de tomar decisões coletivas.** (BOBBIO, 2005, p.31-32) (grifo do pesquisador)

Para o liberalismo, a democracia liberal construiu a igualdade democrática pelo voto e pela livre participação eleitoral dos seus cidadãos, mesmo que se considere o modo desigual das relações de classe e o controle econômico-financeiro que em parte determinam o jogo eleitoral.

É bom lembrar que, em nome da democracia, ideologias criaram insurreições, revoluções, geraram ditaduras, em seu nome guerras nacionais pela libertação foram realizadas e guerras preventivas contra o chamado terrorismo são proclamadas. Para entender em que estágio se encontra o processo democrático, é preciso situar o momento atual do capitalismo.

Essa contextualização é fundamental para compreender o significado da democracia, qual o conceito que apresenta tendência de ser hegemônico e quais são as outras ideias que se

posicionam por uma democracia contra-hegemônica. Há diferenças que distinguem a democracia liberal e a participativa.

A formação da sociedade brasileira marcada pelo tradicionalismo e conservadorismo construído pela classe dominante determinaram o caráter da cultura política do país estabelecendo relações muito particulares entre o público e o privado. O uso do poder político para fins particulares permeia a sociedade brasileira, desde a invasão portuguesa, colonização do território. Vê-se, por exemplo, sinais de favorecimentos que usurpam riquezas naturais em nome de interesses privados na sua divisão pelas capitânicas hereditárias até a venda de títulos de nobreza pela família real portuguesa.

A negociação “por cima” entre Portugal e Inglaterra gerou um pacto com o endividamento do país pela nossa Independência, com os processos conflituosos da República carregados de relações de apropriação do Estado pelas elites agrárias e grupos que se revezavam no poder.

Essa reconstrução histórica fez o Brasil ser “um país com baixa propensão participativa, fenômeno esse ligado às formas verticais de organização e sociabilidade política” (AVRITZER, 2009, p. 27), condição que vêm na sequência pelo paternalismo do Estado Novo, na Era Vargas, o clientelismo presente nas relações políticas locais e nacionais. Assim, houve a consolidação de uma hegemonia de elites patriarcais, latifundiárias, da burguesia industrial e financeira que foram estabelecendo o seu bloco histórico na sociedade brasileira.

Para contribuir com essa contextualização da cultura política conservadora com relação ao Estado brasileiro, Chauí esclareceu da seguinte forma:

{...} tem na indistinção entre o público e o privado a forma de realização da vida social e da política: não há percepção dos fundos públicos como bem comum e por que política é oligárquica, a corrupção praticada pelos governantes e parlamentares é “natural” (ainda que eticamente seja tida como imoral, embora nunca seja percebida). (CHAUÍ, 2004, p.26-27)

No enfrentamento a esse modelo de sociedade e oposição a essas ideias foi nascendo o protagonismo da população pela organização da classe trabalhadora e dos movimentos populares com a realização de lutas reivindicatórias. Estas contestavam a limitação dos direitos democráticos, pois os trabalhadores entendiam que a ampliação da democracia se dava pela possibilidade de alcançar direitos e o acesso maior à cidadania. Sobre isso, Avritzer afirmou:

Há um velho debate na tradição, e que retorna de tempos em tempos, sobre o valor da participação no republicanismo. Sem dúvida, o conceito de ‘cidadão’ (a república). Contudo, o debate envolve a questão de saber se essa idéia (a participação), é o valor mais alto, digno por si mesmo e intrínseco à liberdade, ou se é um valor subordinado a ela e portanto instrumental⁴³. A questão pode soar abstrata demais, e até irrelevante em termos práticos. É possível, porém, colocá-la de um modo mais instigante e mais abrangente, se relacionarmos com o tema da democracia. (AVRITZER, 2009, p.62)

Um importante elemento de análise para a mudança da cultura política e a construção da participação é identificar e analisar as forças políticas que influenciam, hegemonicamente, a sociedade. Um exemplo, frente aos desafios na implementação do OP no município de Barra Mansa (RJ), foi apresentado pela pesquisadora Angela Vieira Neves, particularmente, sobre a cultura política local:

{...} parte das dificuldades e dos limites na construção da cultura participativa e da ampliação da cidadania está associada à cultura conservadora presente no município, pois {...} durante quarenta e cinco anos, a política local era representada pela alternância de famílias no poder, que ainda mandam na cidade e sempre estiveram à frente do executivo. (NEVES, 2008, p.83)

São essas relações introduzidas no cotidiano da sociedade, relações ainda conservadoras, que são legitimadas pela própria população sem que haja qualquer debate, diálogo ou consulta sobre o papel do poder na sociedade.

Deve-se considerar que é muito recente o processo participativo na sociedade brasileira ao se analisar a trajetória histórica, especialmente, das décadas de 1970/1980. Percebe-se que a mobilização espontânea da sociedade civil aos poucos foi se abrindo com a conquista de novos espaços e a construção de um novo significado para democracia. Avritzer relatou:

{...} a partir de meados dos anos 1970, começa a ocorrer no Brasil o surgimento daquilo que se convencionou chamar de uma “sociedade civil autônoma e democrática. {...} no final dos anos de 1980, durante o processo da constituinte, uma série de formas híbridas de participação foram criadas. Conselhos de Políticas com participação da sociedade civil quanto do Estado foram criadas nas áreas da saúde, assistência social, meio ambiente e criança e adolescente. Há hoje no Brasil mais de 10 mil conselhos e existem mais conselheiros do que vereadores no país. {...} há um outro fenômeno que merece ser destacado, no que diz respeito à sociedade civil: a proliferação de

⁴³ Avritzer emite nota de rodapé: {...} “a diferença consiste no fato de que enquanto a ‘versão forte’ do republicanismo sustenta que a relação entre participação política e liberdade é de natureza intrínseca, as versões mais modernas comprometem-se apenas com a tese de que há uma relação de tipo instrumental entre uma coisa e outra. A participação política dos cidadãos no governo da comunidade é um meio – um meio fundamental, mas não o único – de assegurar a liberdade dos cidadãos enquanto pessoas particulares”. (AVRITZER, 2009, p. 62)

Organizações Não Governamentais (ONG's), no Brasil a partir do começo dos anos de 1990⁴⁴. (AVRITZER, 2009, p.28 e 30)

A ampliação dessas experiências democratizantes foi conquistada pela Constituição de 1988, que consolidou o Estado democrático de direito e expandiu a prática participativa com a realização de consultas, referendos e plebiscitos⁴⁵, descentralização político-administrativa, conselhos de controle social entre outros mecanismos participativos.

Este processo de abertura democrática vivida no Brasil, a partir dos anos de 1980, também, aconteceu em toda América Latina e a redemocratização desses países antes governados por ditaduras militares influenciadas pelo governo estadunidense⁴⁶, buscaram uma nova pauta.

Dagnino e outros falam do retorno das liberdades democráticas: o “debate contemporâneo sobre a democracia participativa emerge como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais e às teorias que fundam a compreensão limitada e limitante dessas democracias”⁴⁷. (DAGNINO {et al.}, 2006. p. 17)

Cidadania e democracia tornam-se sinônimos para os movimentos da sociedade civil que defendem a democracia participativa e concordam que o atual estágio do capitalismo globalizado ameaça inclusive a própria democracia no conceito liberal. Francisco Oliveira foi enfático ao afirmar:

⁴⁴ O autor explica que “o conceito de ONG é parte de um conjunto de definições e regulamentações específicas, expressas e difundidas por organismos internacionais, tais como a ONU (Organização das Nações Unidas), e o Banco Mundial. Sendo a definição do Banco Mundial a seguinte: ONG's incluem uma variedade ampla de grupos e instituições que são inteiramente ou largamente independentes do governo, e caracterizadas por serem mais humanitárias ou cooperativas do que serem comerciais e objetivas”. (DAGNINO {et al.}, 2006)

⁴⁵ Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. CAPÍTULO IV, Dos Direitos Políticos - Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

⁴⁶ As décadas de 1960 a 1980 foram marcadas pela política externa estadunidense que promoveu e apoiou inúmeros golpes de Estado em disputa por territórios e no enfrentamento ao bloco socialista dirigido pela Rússia (ex-União-Soviética), no período da guerra fria. Documentos disponíveis, hoje, pelo próprio governo dos EUA indicam que a influência da diplomacia estadunidense teve grande peso político e militar na sustentação dos golpes na região do Cone-Sul que inclusive permitiram a colaboração das forças armadas das principais ditaduras na região (Argentina, Brasil, Uruguai e Chile).

⁴⁷ Dagnino, Olvera e Panfichi, no capítulo 1: “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”, no debate sobre a democracia neste ponto deixam claro sua concepção quanto o modelo de democracia adotado pelos Estados Republicanos liberais que se estabeleceram na América Latina e dizem, “a teoria democrática convencional não admite o conflito social dentro e seu próprio marco e limita o conceito de política à luta pelo poder entendido como a obtenção da autorização e da representação por meio das eleições”. (DAGNINO {et al.}, 2006, 17)

Não há mais sociedade, só há mercado. Este é a política e esta é o mercado. A polis supõe uma forma, e o mercado é a não-forma. Ele é, por definição, a descartabilidade em ato, e antagônico, por isso, à institucionalização das formas. Sem o que não há política. E sem esta não há democracia. É do fundo do seu processo que o capital se coloca contra a democracia. (OLIVEIRA, 2005, p.18)

O poder do Estado torna-se limitado, com a noção de soberania nacional cada vez mais fracionada pela lógica determinante das transnacionais. Esse processo vem se moldando ao longo das crises cíclicas do capital até alcançar o patamar atual mudando inclusive o papel atribuído ao Estado-Nação. O neoliberalismo reduziu seu protagonismo político à mera tarefa gerencial das políticas econômicas para o mercado. Segundo Wanderley e Raichelis:

{...} nas leituras de diversos estudiosos, essa globalização econômica fundase, basicamente, na passagem da fase do fordismo para a acumulação flexível; predomínio dos investimentos em escala global e do capital financeiro; desregulação das economias nacionais e ampliação das privatizações; condicionantes impostas por agências multilaterais (OMC, FMI, Banco Mundial, etc.); influência marcante de diretrizes emanadas do consenso de Washington. Há um enorme debate sobre o lugar do Estado nesse contexto: uns defendendo a tese da perda de sua soberania na condução das políticas econômicas e mesmo sobre as fronteiras territoriais, com ênfase na privatização da economia; outros, dentre os quais me incluo, mesmo reconhecendo o impacto dessas mudanças, enfatizam a continuidade de suas funções e o papel central dele, que permanece vigorando como ator essencial dentro de cada Estado-Nação. (WANDERLEY; RAICHELIS, 2009, p.86)

A defesa da democratização do Estado segue tendência, que afirma que “não queremos um Estado que seja maior do que a sociedade, mas também rejeitamos o Estado mínimo pretendido e arquitetado pelos neoliberais sob as cinzas das conquistas sociais e das lutas de várias décadas dos trabalhadores”. (BENEVIDES; DUTRA, 2001, p.16)

Diante desse impasse e avanço do projeto neoliberal com a idealização do mercado como regulador do sistema capitalista e da sociedade civil, é cada vez mais preocupante o futuro para humanidade. Outra crise, a política, só agrava, ainda mais a possibilidade de superação dessa atual conjuntura. Ela põe em questão a ideia de Estado-Nação, porque a etapa atual do capitalismo globalizante descaracteriza a imagem de uma burguesia nacional e incorpora essa perspectiva, a da transnacionalidade dos seus executivos. Oliveira situou que:

{...} no passado, muitas das crises e das possibilidades da democracia no Brasil deveu-se à disputa de sentido e da hegemonia sobre o projeto nacional. Agora, as burguesias abandonaram a utopia de nação e, portanto, já não disputam nada com as classes dominadas: apenas deixam à incapacidade do Estado exercer o último de seus atributos, o poder de polícia, mesmo este

fortemente abalado pela crise financeira do Estado, entre Rocinhas e Casas de Custódia. {...} Mas a política e a democracia não são a negação do domínio do econômico, não se constituíram assim na história do último século? ‘Perdão’: aqui do que se trata é que a dinâmica do capitalismo globalizado anulou a autonomia das esferas. (OLIVEIRA, 2004, p.20-21).

Em resposta a essa ofensiva que o capitalismo impõe sobre a democracia e situando essa questão no campo da hegemonia, é importante a análise trazida por Rosa Luxemburgo ao afirmar: “se para a burguesia a democracia tornou-se supérflua ou mesmo incômoda, é, ao contrário, necessária e indispensável à classe operária”. (LUXEMBURGO, 1999, p.101).

Essa ideia democrático-participativa segue adotada pelo conceito de classe social para definir o seu significado de democracia. A democratização por meio da criação de mecanismos participativos servem, ao longo da história, como forma de luta pela ampliação de mais direitos, não sendo então uma definição nova e sim que se renova a cada momento histórico determinando a necessidade da democracia participativa atualizada no seu tempo e seus desafios. Vale como referência a análise de Rosa Luxemburgo:

{...} {a democracia} É necessária em primeiro lugar porque cria as formas políticas (administração autônoma, direito eleitoral, etc.) que servirão de pontos de apoio ao proletariado em seu trabalho de transformação da sociedade burguesa. Em segundo lugar, é indispensável porque só por meio dela, na luta pela democracia, no exercício de seus direitos, pode o proletariado chegar à consciência de seus interesses de classe e suas tarefas históricas. Em suma, a democracia é indispensável, não porque torne supérflua a conquista do poder político pelo proletariado, mas, ao contrário, por tornar essa perspectiva necessária tanto como a única possível. (LUXEMBURGO, 1999, p.101)

Esse desafio apontou um patamar de lutas pela democracia participativa na sua construção cada vez mais abrangente por meio dos vários mecanismos criados como conselhos e conferências de controle social, fóruns ou movimentos. Estes, historicamente, resgatam a necessidade de maior transparência e acompanhamento daquilo que é considerado público, portanto de toda sociedade. Sobre o papel da democracia participativa, Raichelis destacou:

{...} o significado do que é público acabou orientando a luta pela criação de espaços públicos democráticos no interior desse projeto participativo. Por meio destes espaços públicos criou-se possibilidade de superar a visão que concebe o Estado e sociedade civil como instituições polares, dicotômicas, envolvidas num jogo de soma zero, onde um perde e outro ganha, para identificar a presença de relações conflitivas e contraditórias entre as esferas de atividade, onde a disputa entre diferentes projetos políticos atribui sentido e significado às relações entre a sociedade política e a sociedade civil. (RAICHELIS, 2011, p.24)

Num tempo em que a palavra democracia é tão utilizada para questionar, pressionar ou mudar governos o que menos se discute é justamente qual democracia? Como foi aqui exposto, a democracia participativa dialoga com anseios da constituição de uma sociedade de direitos, do exercício pleno da cidadania. Sua construção depende do enfrentamento das turbulências da conjuntura político-econômica, maior articulação da sociedade civil e fortalecimento de espaços participativos. Participação entendida não, genericamente, como mera ocupação desses espaços, mas qualificada tendo em vista maior envolvimento da população. O que impede seu avanço é o atual estágio do capitalismo neoliberal que enfraquece o Estado, enquanto instituição mediadora, e se apropria do mesmo para apenas gerenciar mercados.

Por isso a ação política contestadora dessa hegemonia se expressa numa participação que precisa ser politizada, reivindicatória, crítica e reflexiva do momento presente. Nesse novo horizonte, Chauí explicou que:

Estamos, portanto, diante de duas séries de obstáculos à democracia social no Brasil: aquela decorrente da estrutura autoritária da sociedade brasileira, que bloqueia a participação e a criação de direitos, e aquela decorrente das novas ideologias que reforçam a despolitização provocada, de um lado, pela fragmentação e dispersão das classes populares (sob os efeitos da economia neoliberal sobre a divisão e organização sociais do trabalho) e, de outro, pelo encolhimento do espaço público e alargamento do espaço privado pela ação das três ideologias contemporâneas, que reforma a ação privatizadora do Estado neoliberal. A prática democrática participativa é, portanto, um desafio e uma conquista. (CHAUI, 2005, p.29-30)

A democracia participativa não representa a única saída alternativa, porém ela tem sido a expressão de resistência pela intervenção organizada de governos democrático-populares, da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais presentes na cobrança direta por políticas públicas ou por maior transparência sobre o que é público.

Dentre os mecanismos participativos, o OP se destaca pela mobilização da população e oportunidade de exercer seu protagonismo da sociedade. Esse processo subsidia a ideia de que os governos contra-hegemônicos à ordem vigente articulam seu projeto político ao Poder Local e à Democracia Participativa na transformação das relações políticas com vistas à formação de uma nova cultura política participativa.

CAPÍTULO IV – ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA DO OP EM GUARULHOS NA VISÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA

Este capítulo apresenta as respostas e os depoimentos dos entrevistados, com análise da atuação como membros do OP e como este programa se articula com o Poder Local e a Democracia Participativa na cidade.

1. VISÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA

• MOTIVAÇÃO PARA ENTRAR NO OP

Conquistar melhorias para o bairro foi a principal motivação relatada por todos/as entrevistados/as para participarem do OP. O sentido dessa luta reivindicatória marca fortemente suas trajetórias de vida.

O envolvimento no processo OP é destacado pelos entrevistados a partir da memória de suas experiências de vida. Essas lembranças são descritas com orgulho porque atribuem (com razão) que as conquistas de melhorias no bairro e na região foram efetivadas por meio da adesão da população. Assim, elas pertencem, segundo eles, à luta empreendida, à participação e representação no OP ao longo dos anos.

Três dos seis entrevistados/as afirmaram que viam o OP com certo descrédito, no começo, e sem a menor ideia do que representava o programa implantado pelo governo municipal. Relataram, também, situações vividas no cotidiano, desafios de acesso a direitos, principalmente, no tocante à ausência de infraestrutura.

A Sra. Maria das Neves/Jardim Hanna relatou:

— Olha, eu era crua, não entendia nada, não sabia nada. Passei, com o decorrer do tempo, a entender como funcionava o OP. {...} Dos problemas no bairro, nós não tínhamos água todos os dias e quando vinha, de quinze em quinze dias, até dezoito dias nós ficamos sem água, e quando vinha a água era fedida, barrenta, ruim mesmo, e passamos a comprar água pra utilizar porque não tinha condição de se tomar a água que vinha. E quando o Elói entrou foi uma das primeiras providências que ele tomou foi tratar a água, foi fazer poço artesiano {...}.

Sr. Domingos/Água Chata explicou:

— *Eu não tinha nenhuma visão do OP. Nós fomos convocados para participar dessa primeira plenária das quais eu não sabia nem o que íamos fazer lá. Ficamos perdidos e, no momento, foi esclarecido que podíamos votar e saímos em várias salas, nessa hora a gente ficou sem saber o que cobrar mas aí cobramos nesse tempo, o asfalto da Estrada Água Chata com a nova Avenida River até o Piratininga. Nós cobramos, nesse tempo, o asfalto do Normândia até o Parque Piratininga. E também solicitamos, nessa primeira plenária, o Hospital Pimenta. Foi as duas reivindicações que o Parque Piratininga cobrou.*

Sr. Gilson/Água Chata completou:

— *Olha, praticamente nula, era praticamente zero, era {...} achava que era simplesmente um movimento do prefeito querendo voto, os políticos querendo se apresentar pra população e {...} era essa era a minha visão da OP.*

A percepção sobre o OP surge, primeiramente, do questionamento do que seria esse encontro do prefeito com os moradores. Ao mesmo tempo, foi visto com expectativa e recebido com dúvidas, por conta de inúmeras promessas já feitas por gestões anteriores. A descoberta desse novo espaço público, convocado pela prefeitura, no primeiro momento, não possuía muito crédito pelo que se viu nos relatos.

O medo de confundir esse espaço participativo com campanha eleitoral também foi levantado com profunda desconfiança, num primeiro momento, o que seria o Orçamento Participativo. A aproximação inicial gerou uma série de desentendimentos confundidos com práticas políticas tradicionais, como o clientelismo, coronelismo e outras expressões, ou seja, muitos imaginavam que para obter direitos deviam dar algo em troca.

Um dos entrevistados, o Sr. Felix/Soberana, fez um depoimento contrário porque, desde o início, viram com otimismo a proposta do OP:

— *Ah, a ideia que eu tinha é fazer a cidade melhorar, tinha muita coisa pra fazer, então depois que surgiu o OP, ai melhorou muito a cidade de Guarulhos. É muito bom que teve esse OP, foi uma das melhores coisas que surgiu em Guarulhos.*

Outro aspecto importante são as condições de vida e as necessidades da população, que viveu longos períodos no esquecimento, em regiões distantes do centro urbano, com

baixa ou quase nula presença do poder público em serviços, ações, programas ou projetos. A busca por melhoria das condições de vida cumpre papel motivador inicial na mobilização das pessoas no OP tendo em vista o atendimento das demandas apresentadas.

O OP então representa um primeiro contato com a chamada participação política cidadã, que é desempenhada pela população e estimulada pelo governo municipal. Só a vivência participativa pode ir definindo contornos dessa nova cultura política.

• VIVÊNCIA DO PROCESSO DO OP

As realizações de obras de infraestrutura, a instalação de serviços públicos e a melhoria das condições de vida conquistadas pelo OP valorizaram a participação da população que se mostrou motivada e articulada, nos espaços participativos e instâncias do OP. A população fez-se presente no processo de acompanhamento, fiscalização e presença ativa nas Plenárias, no Conselho do OP, nas Caravanas, etc..

D. Maria das Neves relatou problemas enfrentados pela população de seu bairro e apontou uma questão fundamental que atraiu sua participação. Explica que vivenciou o OP, como representante do bairro e presenciou as realizações do que foi cobrado e aprovado nas Plenárias do OP e falou de sua trajetória:

— Eu fui chamada pela população, aqui foi bastante gente, venho um ônibus, levamos para o colégio, foi a primeira vez que eu participei e o pessoal da comunidade me elegeu para ser representante do bairro porque, até então, não tinha ninguém com conhecimento de nada do OP. No ano de 2003, o problema era o Transporte, resolveu que nós ganhamos uma linha de metrô Armênia; já em 2005, conquistamos a melhoria da Praça Estrela e a escola municipal; em 2007, cobramos melhorias na saúde, foi feito o Hospital do Pimentas e melhoria da UBS do Lavras e, em 2009, a segurança e o transporte. Finalmente, em 2011, o Hospital para região do Lavras, saneamento e área de lazer.

O Sr. Domingos também participou, desde o começo, da implementação do OP e relatou que, ao longo das realizações feitas, governo e população debateram sobre novos tipos de reivindicação, fruto do desenvolvimento das conquistas do OP e relatou:

— Olha! No começo, em 2001, eu não tinha a visão do que era o Orçamento Participativo, então participamos e cobramos, como falei, ainda do asfalto do Normândia ao Parque Piratininga e o Hospital Pimentas; essas foram as cobranças de 2001. Em 2003, pedimos o CEU Pimentas, entregue em 2010; já em 2007, cobramos o Trevo de Bonsucesso e o

alargamento da estrada da Água Chata e, ainda, reivindicando. Em 2009, uma escola municipal e, em 2011, mais médicos no atendimento à população.

O Sr. Gilson respondeu que já possuía vivência participativa em outros espaços e fez parte do conselho gestor de Saúde do bairro. Influenciado por outro morador que participava, ativamente, do OP, o Sr. Domingos reconheceu a importância da participação nessa experiência do OP e relatou:

— Depois do Conselho da Saúde, eu vi que era muito importante nós interagirmos com respeito às questões que nos faltam, ou seja, aquilo que falta nas questões que nos envolve na comunidade. E o amigo Domingos, companheiro, me trouxe também um pouco de visão sobre o OP e, nesse tempo, que a gente sempre conversava, ele me mostrava que ele fazia e, aí então, que foi nascendo o meu interesse de participar.

O Sr. Laurindo/Gopoúva falou de sua experiência anterior que teve no OP, na cidade de São Paulo, durante o governo Marta Suplicy (2001/2004) e, em Guarulhos, incentivou a eleição de representantes do bairro:

— Pois é, como eu falei, já lá na Vila Prudente, havia tido essa experiência do OP e eu achava bom, porque era a participação da sociedade civil na deliberação e destinação das verbas municipais em SP durante do governo da prefeita Marta. Em 2007, em Guarulhos, elegemos o grupo de delegados e, hoje, não são mais delegados, são representantes de bairro. Então, elegemos um bom grupo de representantes do bairro e começamos a trabalhar no OP.

O Sr. Ronaldo/Parque Alvorada, também, explicou o incentivo de um participante ativo do OP que o influenciou para conhecer e participar. Da sua experiência, apontou propostas, inclusive, que indicavam mais autonomia dos representantes no OP:

— O que me levou a participar pela primeira vez foi um grande companheiro que é militante há vinte anos na região. O nome é José Leite, mas chamo de “Duda”, e como ele me convidou, aí fomos até lá conhecer o OP. A gente começou a ouvir as pessoas, participar pela primeira vez, depois comecei participar pela segunda, e daí pra frente fui gostando e não parei até agora. E proponho uma mudança no Orçamento Participativo que eu levei, vamos ver se consegue mudar o regimento interno para as pessoas participarem mais e ter mais liberdade.

O Sr. Felix, em sua vivência no OP como representante do bairro, trouxe em sua fala que:

— As dificuldades da região do Soberana me levaram a participar do OP, buscar as melhorias no fornecimento de água, a melhor infraestrutura com relação à luz, asfalto e ônibus mudando a vida dos moradores.

Essas experiências marcaram profundamente a crença no instrumento participativo do OP, e a principal motivação para se envolver e vivenciá-lo veio das realizações proporcionadas pelo governo.

O fator realizador do OP, em dar respostas às demandas aprovadas pela população e que respondiam às suas necessidades teve, de imediato, um caráter pragmático. No entanto, a vivência nesse processo participativo despertou o sentimento mais programático do OP, que é o envolvimento na construção de uma sociedade mais democrática e mais cidadã, apontado nos relatos.

A responsabilidade do governo na prestação de contas e a transparência na relação com os participantes do OP são relevantes, uma vez que o descrédito com o exercício da participação política vem da ausência do poder público em garantir informações, retornos, espaços de diálogo e compromisso com a população.

Outro ponto que fortalece a vivência participativa está na presença em outras esferas públicas, da mesma natureza, como os conselhos de controle social, conselhos gestores, consultivos, que contribuem para impulsionar e proporcionar maior participação política para o reconhecimento da cidadania.

Nos relatos dos entrevistados, observa-se o envolvimento por meio desses outros mecanismos participativos, até mesmo, do OP vivido em outra cidade pelo relato do Sr. Laurindo, que credita a importância da democracia participativa a esse movimento que é realizado pela população.

O significado da Formação Cidadã do OP, citado, inúmeras vezes, ao longo das entrevistas, mostra como esse espaço de vivência do OP foi um dos que mais aproximaram governo e sociedade. A população se apropriou do conhecimento, dos estudos e das questões referentes ao orçamento público e os cidadãos se qualificaram e fortaleceram a participação no OP.

O relato da Sra. Maria das Neves mostra o que ela aprendeu durante a sua participação no OP e no processo formativo:

— *O Regimento Interno, eu tava até vendo aqui, é ótimo {...} essa informação que nós temos tudo isso aqui, ó, é importante para o nosso conhecimento, as obras executadas {...} eles da Coordenadoria do OP têm uma prestação de contas com a gente fora de série! É muito importante porque aí você sabe como está sendo manipulado o dinheiro público {...}. Então, por exemplo, o Regimento Interno, esse era um assunto em que eu era leiga, eu não sabia, e hoje eu sei como funciona tudo, direitinho, aí eu vou lendo, vou grifando as partes importantes. É muito bom {...}*

Sr. Domingos falou sobre a formação referente ao orçamento onde teve a oportunidade de conhecer mais e explicou:

— *A prefeitura, ela é como a casa da gente, então ela tinha um orçamento e dentro daquele orçamento ele tinha que escolher as prioridades das prioridades para saber o que fazer com ele. Então, o que não foi feito é porque o orçamento, no município, tem que ser dividido para a cidade toda, não é só pra uma região. Então, a gente cobrava dentro de uma região, mas aí o prefeito decidia e fazia com que a cidade toda ganhasse as obras, entendeu? Então a escola do Senac⁴⁸ fez várias reuniões aonde ela dava aula pra nós no sentido de como administrar uma cidade, era a mesma coisa como administrar uma casa da gente, é o que se passava lá na formação do OP.*

Sr. Gilson elogiou os professores responsáveis pela formação e reconheceu a importância da participação da sociedade na luta e na conquista de seus direitos:

— *Muito boa. Os professores naquela questão do pensamento do Paulo Freire, sobre as mobilizações do povo, onde ele destaca muito que seria muito bom se houvessem as passeatas, a marcha dos desempregados, marcha dos desamparados, de toda a classe, da sociedade. Então, isso nos dá uma visão de que é necessário reunir, de que é necessário marchar em direção a um objetivo.*

Outro relato sobre a importância da formação do OP está no resgate da historiografia da cidade e do país para compreender a relação OP e cidade. É assim que relatou o Sr. Ronaldo:

⁴⁸O Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) São Paulo prestou serviços à prefeitura para a formação dos representantes e conselheiros do OP de Guarulhos, por meio do Núcleo de Relações Comunitárias, no período de 2006-2007.

— {...} eu achei importante essa parte dos educadores virem até à nossa região, no dia de dar essa formação e mostrar pra gente o que é importante para nós, e para cidade, e para todos. {...} Olha! Tiveram informações boas que falavam sobre a mudança do país {...} mostrando o que era o Brasil antes e como ele está agora, sobre o que o Tietê representou, e muitas coisa que traz da memória das pessoas andando de “jeguinho” e daqui a pouco andando de carro. Era uma informação que você não tinha conhecimento, como eu acabei de falar, e agora você tem e isso é uma coisa importante para nós, como conselheiro ou delegado. Então, eu acho que o OP ele vem encaminhando para fazer a população cada vez mais aprender ou, então, começar a participar mais se quiser aprender.

Ainda, quanto à formação, Sr. Felix relatou o diálogo realizado entre os participantes:

— É! As pessoas tiveram que saber com quem conversar, saber o que está falando, tem que falar o que tem feito; o que foi feito, o que vai ser feito ainda, para que as pessoas possam ficar mais conscientes no dia a dia.

A Formação Cidadã do OP cumpre função importante no processo pedagógico pelo enfoque de aspectos da realidade dos participantes e pelo caráter reflexivo. Essa dinâmica abriu horizontes para os entrevistados/as porque assumiu um papel complementar de democratização do conhecimento. Esse aprendizado instrumentalizou os representantes e conselheiros/as, qualificando-os à participação no OP, e construindo vivência que articulou a relação política individual e coletiva dos mesmos.

Depois de um longo período de participação, a Sra. Maria das Neves respondeu como o OP contribuiu para o reconhecimento da cidadania:

— Sim, muito! Porque todo mundo sabe seus direitos e deveres e entende disso. Por exemplo, houve uma empreiteira que quebrou aqui e estava mexendo na rede de esgoto e pararam de fazer. Aí a população aqui ligou cobrando e corremos atrás e voltou a ser executada a obra. {...} Quer dizer, ninguém está de braço cruzado, vamos se movimentar, todo mundo, eu peguei o telefone, cada um foi ligando de suas casas {...}.

Sr. Domingos relatou o aumento do número de participantes nas plenárias do OP, como um sinal de que estava havendo valorização do processo participativo:

— {...} tem, porque, a partir do momento que eu levei, duas vezes, ônibus cheio de gente para votação, é um sinal que eles tão acreditando no trabalho do OP.

Ao fazer uma retrospectiva da participação da população, Sr. Gilson falou da relevância do OP e do poder dessa vivência, que criam processos históricos em que a população se reconhece parte:

— *Sem dúvida! E nós vemos que temos muitas questões que precisaria ter essa participação popular e o povo também se despertar de que ele é que está sendo convocado a governar junto com os governantes, foi uma maneira que o governo petista trouxe através do Elói (ex-prefeito 2001/2004 e 2005/2008) e o Almeida (2009/2012) está ampliando essa forma de interagir com a população. (grifo do pesquisador)*

Sr. Laurindo fez uma reflexão sobre a relação do OP, o orgulho de viver aquele momento e a dedicação de quem decide participar:

— {...} falando da importância do OP, eu dizia para o pessoal: – Vocês precisam entender o seguinte, tinha uma propaganda de um cartão de crédito que dizia assim, para algumas coisas não há dinheiro que pague, para as outras vocês têm que ter esse cartão de crédito {...} o trabalho do Orçamento Participativo é bem por aí. Por que você tem que sentir orgulho e satisfação de pertencer ao Orçamento Participativo? Porque todo o seu trabalho, toda a sua dedicação, você sair à noite, pagar ônibus, ir pra uma reunião no Bom Clima, na Prefeitura, participar das discussões, das coisas e ter a sua reivindicação atendida, a comunidade que vai ser beneficiada pelo seu trabalho.

Sra. Maria das Neves falou da proximidade com os órgãos da prefeitura que antes não havia:

— *Há mais cobrança com certeza, o pessoal já tem mais voz, entendeu que é **direito de ter essa aproximação com o governo** que antes nós não tínhamos como chegar até o governo {...} até uma secretaria de governo {...} por exemplo, antes não tinha **acesso a um telefone da Secretaria de Educação, da Habitação, da Saúde** {...} nós não tínhamos acesso e hoje nós temos. (grifo do pesquisador).*

E faz uma crítica sobre a pouca participação de parte da população que, ainda, não vê os benefícios individuais e coletivos com relação à participação no OP:

— *Eu gostaria de reforçar que a maior parte da população tomasse conhecimento da importância de participar do OP, porque tem muitos que ficam esperando tudo cair prontinho do céu, enquanto outros se desdobram para que a coisa aconteça {...}. Então a participação da população, eu creio que tem que aumentar mais. Depois que parte da população foi contemplada nas reivindicações do OP, muitos se afastam. Eu acho que o governo deveria procurar saber o porquê do afastamento. (grifo do pesquisador)*

Essa mesma questão foi colocada pelo Sr. Laurindo, que relatou a dificuldade de exercer a cidadania na sua comunidade. E, ao mesmo tempo, traduziu em suas palavras, uma das contribuições do OP, que está na mudança de visão com relação às necessidades dos bairros, pois fala da possibilidade de superação da visão corporativista dos bairros mais estruturados:

— *É! Infelizmente, a influência foi muito pouca. Aliás, ontem eu tive a minha festa de lançamento do livro que escrevi e lembrava do Bertold Brecht, que escreveu sobre o Analfabeto Político, {...} Não generalizo isso para todas as comunidades não, estou falando com referência à minha comunidade. É difícil, sabe. {...} a gente sente uma acomodação, quando se fala em política, na igreja o pessoal já torce o nariz {...} não sabe, não quer saber. Por isso, o OP é muito mais bem aceito na periferia. A periferia tem uma disposição maior para luta, a facilidade de entender como são os trâmites da política com relação aos pobres, aquele que não tem terra, que não tem casa, etc. O pessoal do bairro mais consolidado, que já tem praticamente tudo, não dá muito ouvido para essas coisas, não.*

A fala do Sr. Domingos reafirmou a força da participação em conquistar melhorias para o bairro e a influência dessa experiência para cidades vizinhas:

— *Lógico! Mudou sim, com certeza. E a população ela percebe que, de alguma maneira, o Orçamento Participativo, ele traz um grande resultado a partir do momento que a população se organiza e cobra, principalmente hoje, na região dos Pimentas, sábado passado, foi inaugurado o terminal de ônibus, por exemplo, onde a população está acreditando nesse envolvimento do OP. Foi através dele que venho também esse terminal, {...} eu acredito que o OP está ajudando a cidade e mudando, também, as pessoas. As pessoas estão querendo também se envolver e, até hoje, já como eu falei os outros municípios como o de Itaquaquecetuba, o prefeito daquele município já está querendo apresentar essa proposta de Orçamento Participativo lá. (grifo do pesquisador)*

E ele vai mais além, apontou o reconhecimento da população pela oportunidade do OP em potencializar a construção de uma nova cultura política democrática:

— *Olha! O Orçamento Participativo, ele enriqueceu muito a cidade de Guarulhos; antes da gestão do Elói (ex-prefeito) a cidade era loteada, ela era governada por um coronel. Então o Elói chegou e **mudou o jeito de governar** atendendo todas as reivindicações, indo de bairro em bairro e ouvindo as propostas dos moradores; e Guarulhos cresceu muito, hoje está uma cidade que muitas outras querem se espelhar. (grifo do pesquisador)*

Sr. Gilson relatou a mobilização como fator de união da população, em torno dos interesses da cidade:

— *Para a cidade deu para notar que está crescendo, antes o contingente que fazia parte do OP era pequeno, já nessa última Plenária do OP de 2011, já lotou, totalmente, o auditório e o povo já mostrou um pouco mais de interesse mesmo, das regiões, ou seja, os bairros já trouxeram mais gente para essa reunião. Eu creio que para a cidade, futuramente, ela vai ser muito mais ampla, porque parece que está por toda a cidade e o povo está entendendo o significado e a importância do OP.*

Esses depoimentos consideram relevantes a mobilização nas plenárias e atividades do OP, a projeção da cidade para fora e expansão da experiência participativa para outros municípios. É importante registrar, que munícipes de cidades vizinhas percebem mudanças reais na infraestrutura, nos novos serviços, nos direitos respeitados e no desenvolvimento local realizados pelo OP. Isso valoriza, ainda mais, as conquistas locais.

O Sr. Laurindo destacou a importância das Caravanas promovidas pela Coordenadoria do OP, que reúne representantes do governo municipal e da população para visitas às regiões, que tinham a função de acompanhar o andamento das obras de infraestrutura. Comentou sobre os participantes que reconhecem as prioridades de outros bairros e os benefícios para toda cidade:

— *Porque veja o bairro do Gopoúva, é aquilo que a gente chama bairro consolidado⁴⁹. Claro, sempre vai aparecer um ou outro problema. Mas de estrutura básica, não é como outros companheiros que me descreviam onde que eles moravam, eu ficava horrorizado. Ruas revestidas de terra nua e, com as chuvas, mulher grávida não tinha jeito nem pra subir nem*

⁴⁹ Bairro consolidado refere-se à infraestrutura existente sem grandes problemas com relação à iluminação, saneamento, água encanada, construções de alvenaria, áreas viárias e acessos, etc.

*pra descer aquela rua. Não descia carro, nem subia carro, falei “mas como é que é possível”? {...} Aí, foi feita uma **caravana**, que toda nova gestão sempre tem essa caravana. O OP disponibiliza ônibus que vão percorrer Guarulhos, toda a cidade. É o dia todo, você sai de ônibus, todo mundo com máquina fotográfica, depois tem o almoço pago pela prefeitura e vão visitar todas as obras previstas e, em andamento, ou completada, dependendo da importância e o fato interessante que a gente ficou sabendo é que os representantes do OP todo assumiram que as prioridades são da periferia. (grifo do pesquisador)*

Justificou, ainda, porque em determinado momento do OP, a maioria dos representantes e conselheiros concluíram que as demandas prioritárias deveriam ser das regiões mais periféricas e afastadas do centro:

— Porque o centro de Guarulhos já tem iluminação, tem esgoto, tem água, encanada, etc.. E a periferia não tem. Então você vai para o Pimentas, vai para perto do aeroporto, é uma tristeza, enchentes, alagamentos, ruas sem asfalto, não tem posto e, ainda, tem uma região com bastante mato, {...} as escolas são poucas, então as crianças tem que ir à escola, ou tem que ir ao posto tomar vacina, e aí não tem como {...} e todo mundo concordou que a prioridade era lá. Foi um negócio que eu aprendi, {...} você une as forças do centro com as da periferia, para lutar por um ideal da comunidade porque todos somos guarulhenses.

Essa compreensão do Sr. Laurindo é resultado do método participativo e aos instrumentos de apoio do OP, que permitiram ampliar esse olhar para toda cidade.

As expectativas e esperanças, ao longo da trajetória do OP, foram se concretizando. A Sra. Maria das Neves expôs que agora a população possui acesso a direitos:

— O povo põe a boca no trombone. {...} nosso povo está acordado. O povo não vai deixar morrer o OP, com certeza. Não vai porque o povo já está ciente do que é participar do orçamento, do que é correr atrás das coisas erradas {...} eu tenho certeza que o povo não vai deixar morrer. Não vai mesmo. Porque ontem mesmo eu participei do encontro com os representantes do Transporte e Trânsito, falaram sobre as linhas de ônibus, estão pedindo mais postos para carregar o Bilhete Único, mais ônibus, melhorias nas coberturas de ônibus, etc., tudo isso o pessoal está cobrando mesmo, nós estamos cobrando e vamos cobrar {...}

Essa construção da consciência cidadã é um dos elementos que faz a diferença na relação e nos laços históricos que ligam a população à vivência no OP. Assim observou Sr. Gilson:

— *O OP é riquíssimo porque você toma consciência de que você está dentro de um sistema e você tem que fazer parte desse sistema não somente como comandado, mas como comandante também, ou seja, estar junto com o comandante, o prefeito, saber das necessidades é ajudar em solucionar as questões que envolvem toda a população.*

O Sr. Laurindo falou da importância do OP no reconhecimento do que é público para as pessoas, da iniciativa da população e do valor da experiência participativa impulsionada pelo OP:

— *Porque, em termos de conquista pública uma andorinha não faz verão, realmente. {...} é esse o trabalho que tem que ser feito pelos conselheiros e pelos representantes de bairro, tête-à-tête. Passar para as pessoas porque elas devem participar. E não ficar reclamando dentro do carro, sentado no seu sofá, lá, falando que esse governo não funciona. Não é o governo que não funciona, é a sociedade que não funciona.*

O Sr. Felix comentou sobre o futuro do OP, ao afirmar que esse programa não pode acabar e que o OP de Guarulhos vem se tornando referência para outras cidades. E disse sobre sua relação, hoje, com o OP:

— *O OP, eu acredito que ele não pode acabar não, eu acho que tem que crescer não só na cidade de Guarulhos; eu acho que as pessoas tinham que se ligar mais, também, não pode se afastar; eu mesmo, até hoje, eu gosto de participar.*

Os vínculos estabelecidos na relação com o OP, como cidadãos ativos e participantes, beneficiados ou não nos seus bairros, estão ligados à vivência do processo da democracia participativa, percebidos com intensidade por aqueles que fizeram parte desse processo.

Esse entendimento de Poder Local articulado ao OP foi aos poucos assimilado, quando a cidade ganhou relevância, segundo relatos dos entrevistados.

2. VISÃO DE ASSESSORES DA COORDENADORIA DO OP

Este item destaca a análise das questões feitas por integrantes da Coordenadoria do OP da Prefeitura de Guarulhos e suas percepções na relação do governo com a sociedade nesse processo participativo, bem como a sua consolidação, depois de uma década de experiência e implementação.

• **OP NA RELAÇÃO GOVERNO E SOCIEDADE LOCAL**

A relação entre governo e população representa um campo que exige diálogo, negociação e reconhecimento de responsabilidades; de um lado, do governo de avaliar, observar o orçamento público e atender às prioridades do OP e, de outro, da sociedade de acompanhar, fiscalizar e de se fazer presente nos espaços deliberativos do OP.

Um dos desafios na construção dessa relação política foi equacionar as reivindicações populares não atendidas do OP. Como a equipe técnica dialogava frequentemente com os representantes, Fábio Cordeiro comentou a decisão tomada sobre essas reivindicações:

— *Eu acho que o grande desafio do OP quando a gente fala de demandas é a gente procurar justificar esse não atendimento. A partir de 2005, o OP passou a ter uma equipe de formação específica em cada região. {...} através dos cursos de formação que a gente apresenta para esses polos regionais e a esses conselheiros eleitos, a gente fortalece o conhecimento deles, em relação à ação que eles solicitaram e qual é a capacidade da prefeitura de atendimento. E a partir daí o governo também tem o seu compromisso assumido, seja no seu plano de governo, seja nas suas ações que são desenvolvidas dentro das secretarias {...}. Quando a gente não consegue atender, a nossa ideia é apresentar uma contraproposta, dizer, “olha, nós não vamos fazer isso por conta da prefeitura não ter condições de viabilidade técnica e nem financeira pra esse atendimento, mas em contrapartida nós podemos realizar tal ação naquela região. {...} Lógico que a gente, até por uma questão de força e de orçamento, a gente acaba dizendo muito mais não, do que sim, mas, por um outro lado, a gente observa que a formação contribui muito para esse entendimento.* (grifo do pesquisador)

Outro ponto decisivo sobre a relação governo e sociedade foi a articulação da Formação Cidadã realizada pelo OP que aproximou representantes e conselheiros para a realização de estudos sobre o funcionamento do orçamento público, as noções conceituais de Estado, a democracia e a história da cidade, do estado e do país. Esse investimento em formação permitiu o envolvimento mais qualificado da população. Fábio relatou:

— *{...} realmente eles tinham uma condição em algum momento de participação da prefeitura, entender como é o funcionamento da máquina, eles entenderam do porque que eles moram na cidade, eles fazem parte dessa cidade, eles conhecem essa cidade, eles sabem dos problemas e como é que a gente trabalha para priorizar o OP, a gente tem vários ciclos que ajudam nesse processo.*

Nesse balanço de dez anos de desafios, é importante destacar a relação do OP com o poder legislativo, mesmo sem conflito ou divergência registrada na trajetória do OP. Esta é uma questão ainda a ser debatida, na opinião do representante do governo municipal e Fábio a abordou com a seguinte reflexão:

— *A gente ainda tem muito que avançar dentro do OP, a gente ainda tem algumas limitações metodológicas que precisam ser melhoradas. Por exemplo, a relação do legislativo com o OP, ainda, é uma coisa muito complexa {...} OP está beirando agora, em 2010, na casa dos cinquenta e cinco mil participantes como um todo, ao longo desses dez anos.*

E sintetizou os desafios do OP para a cidade numa frase:

— *O desafio maior do OP é esse, você cada vez mais aproximar a comunidade da prefeitura {...}.*

A relevância do OP está em não ser um mecanismo de participação, em si mesmo, mas proporcionar a criação e/ou fortalecimento de outros espaços participativos diretos. Dessa forma, ele estimula o protagonismo da sociedade organizada em movimentos ou entidades com compromisso de fazer valer os seus direitos e a sua cidadania. Sobre isso, Kátia trouxe a seguinte opinião:

— *O surgimento de novas lideranças é uma das diferenças mais significativas que o OP proporcionou para a cidade. Contribuiu para a retomada da credibilidade na gestão pública municipal e estimou um processo contínuo de formação. Os principais limites encontrados: A máquina pública administrativa não foi preparada para ser transparente; o OP embora tenha 20 anos, desde sua criação, ainda é uma inovação no Brasil, sendo necessário investir em mecanismos de transparência e controle. O rompimento da cultura política existente é um processo lento e gradual e OP não pode ser o único instrumento de participação popular. É fundamental estimular os movimentos sociais, formar para autonomia e empoderamento, isto não é simples. (grifo do pesquisador)*

Esta relação é um processo em construção entre governo e população que se faz ao longo de um período em torno de reivindicações das diversas regiões e pressão para conquistar melhorias urbanas a partir do OP. Kátia Lima expôs sua reflexão:

— *O Programa Orçamento Participativo na cidade de Guarulhos tornou-se um instrumento de planejamento das ações governamentais. As ações votadas pelos participantes: pavimentação, tratamento de esgoto, redes coletoras de esgoto, escolas e unidades de saúde modificaram a qualidade de vida e dinâmica dos bairros beneficiados, proporcionando um leque de serviços e comércio privados, gerando um impacto que necessita de uma análise mais profunda na elaboração de diagnóstico para um plano diretor com caráter regional.*

Isso permitiu que o Programa OP em Guarulhos pudesse dialogar com a ideia de integração da cidade, no momento em que pequenas e grandes demandas foram atendidas, o que aumentou a credibilidade dessa relação. Isso proporcionou outra visão de cidade e de cidadania de ambos, governo e sociedade.

• OP: DA IMPLEMENTAÇÃO À CONSOLIDAÇÃO

Fruto do processo participativo, o OP tornou-se incentivador de outras formas de participação, evidenciando sua contribuição durante a implementação do seu processo participativo e consolidando-se na população. Essa mudança foi observada quando houve apropriação de novos mecanismos participativos por parte dela. Fábio expôs sua visão da seguinte forma:

— *A gente tem vários exemplos de representantes nossos que de ex-conselheiros, hoje estão fazendo uma representação da sua região em outras esferas, como nos Conselhos de Saúde, tem gente nossa no conselho do Bolsa Família, no Conselho do Zoneamento urbano, no próprio Conselho de Educação, nos Consegs⁵⁰ {...}. O OP é o foco, mas a gente sabe que na cidade tem outros conselhos, outras células, que inclusive debate o instrumento do OP também. Então é importante eles terem essa visão do todo.*

Fábio citou um exemplo de reconhecimento individual de um ex-conselheiro do OP, que se desenvolveu, incluindo estudos, graças à participação:

— *A gente tem um exemplo clássico que eu coloco, eu sempre falo. De um senhor, o Sr. Josué, lá da Ponte Grande, que quando ele chegou ao OP não sabia ler e nem escrever, {...} A partir da formação, da participação, hoje resolveu continuar os estudos; ele não tirou a OAB dele ainda, mas ele está formado em Direito.*

⁵⁰Conselhos Comunitários de Segurança Pública instituído por regiões/bairros nas cidades.

No processo de consolidação, o OP viveu momentos de “altos e baixos”, períodos de grande participação, crédito e interesse na construção da relação entre governo e população e outros de desânimo e descrédito. No entanto, o que qualificou essa participação, ao longo do tempo, foram suas realizações que responderam às necessidades mais urgentes e estimularam novas reivindicações. Não há, ainda, conclusões para tanta variação na mobilização popular em algumas regiões, mas apenas, hipóteses que Fábio apontou:

— *{...} em algumas regiões da cidade, a gente teve essa questão. Uma foi da Água Chata, por exemplo, no ano de 2005, nós tivemos duas mil pessoas na plenária. Já, em 2007, a gente não chegou a quinhentas. E aí se você pegar o desenho da Água Chata, naquele momento, era uma das regiões da cidade que estava com mais problemas, {...} Problema de infraestrutura, problema de saúde, problema de educação; lá tinha muitos problemas, então, a comunidade se articulou e foi naquele primeiro momento. {...} Ou como o Hospital Pimentas, que foi defendido no OP, desde 2001, e hoje as pessoas vão lá falar no OP sobre o atendimento falando que é ruim. Então você percebe que realmente não é, essencialmente, a demanda olhando para esse lado não é, essencialmente, a demanda que faz a pessoa não ir mais.*

A contribuição do OP foi fundamental para o planejamento da cidade e para a articulação da participação da população pela consideração às diferenças regionais, limites, possibilidades de desenvolvimento e acompanhamento dos seus representantes.

Outra questão que demonstra consolidação do OP é a participação do município em organismos nacionais e internacionais; estes reúnem cidades que implementaram o OP. Enquanto mecanismo de participação direta, Fábio reforçou a importância desse processo em Guarulhos:

— *A gente entende, por exemplo, que uma cidade de um milhão e meio de habitantes, nós estamos com uma margem ainda muito pequena de participação. Eu acho que o OP tem espaço para avançar ainda mais. E o outro desafio nosso é tentar ligar o OP ao planejamento da cidade, nós fazemos um debate, por exemplo, do OP com os Planos Diretores, {...} o OP trabalha a questão de outras cidades que a gente pode ter de experiência. Guarulhos hoje está na coordenação da Rede Brasileira e está tendo uma relação bem interessante aí com vários municípios do Brasil, {...} e de fazer com que as pessoas entendam realmente o que é uma política pública no município, é isso mesmo, é debatendo, é conversando, dialogando, que a gente consegue melhorar e qualificar ainda mais o programa na cidade.*

Com uma década de experiência, o OP alcança sua consolidação, também, no campo conceitual com visões democrático-participativas e de Poder Local articuladas e centradas na ideia de fortalecimento da relação governo e sociedade. Kátia Lima explicou:

— *Em Guarulhos, adotamos a deliberativa compartilhada, ou seja, aprovamos 100% do investimento no Conselho do OP com a presença dos representantes do governo, em menor número que os eleitos nas plenárias do OP; este modelo acredita na cogestão, na construção do plano de investimento bianual. O que é fácil porque há tensão na destinação dos recursos, há um processo de negociação que será finalizado através do consenso, por isso trabalhamos com a maioria qualificada nas decisões desta instância.*

Quanto à dinâmica de funcionamento do OP, Kátia Lima analisou alguns bairros:

— *Nos bairros: Soberana, Jurema e Água Chata a presença do poder público municipal era nula, não existia nenhum tipo de infraestrutura, equipamentos públicos e programas sociais. A reformulação do OP garantindo uma maior participação aproximou os dirigentes públicos e a população que esteve presente de forma marcante e atuante. Na Vila Augusta, uma região com infraestrutura, equipamentos públicos e serviços, tem uma participação menor nos canais de participação popular abertos; durante as últimas gestões, as reivindicações e seus impactos são diferentes. Lá, o maior envolvimento nos primeiros ciclos do OP foi da Igreja Católica, que lutava pelo atendimento à terceira idade, espaços de lazer e cultura, resolução do trânsito em uma via importante para a região. Os índices de exclusão e vulnerabilidade social são baixos se comparados com as regiões citadas anteriormente.*

Esse depoimento explicita uma perspectiva de cidade trazida pelo OP, em Guarulhos, que levou em conta as diferenças socioeconômicas e territoriais, a partir de opiniões, debates e decisões da população. Em síntese, pensar a cidade é também reconhecer diferenças na dinâmica participativa de cada região, investir na relação governo e população e, sobretudo, contar com a adesão de seus moradores ao longo do processo do OP.

3. SIGNIFICADOS DO OP EM GUARULHOS

Os significados do OP dizem respeito à análise dessa experiência em articulação com o Poder Local e a Democracia Participativa e desafios futuros a partir dos relatos dos participantes da pesquisa.

• ARTICULAÇÃO COM O PODER LOCAL E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Aproximar governo e população é um dos objetivos do OP. A partir da mobilização popular reúnem-se moradores por regiões em torno da discussão de problemas locais e cotidianos na perspectiva da participação direta. Essa é uma forma coletiva de trabalho importante em que governo e população decidem conjuntamente o que fazer com uma parte do orçamento público.

Essa “receita” indicativa do OP que garante aproximação entre Poder Local e Democracia Participativa só pode acontecer no seu desenvolvimento, se for ampliada a visão regionalizada dos participantes para uma perspectiva maior de cidade.

Nessa década de existência do OP, em Guarulhos, os relatos dos entrevistados apontaram para essa visão mais ampla do impacto gerado pelo processo participativo. Ele favoreceu que governo e população interagissem a partir das demandas aprovadas com o acompanhamento dos membros do Conselho do OP.

Com relação aos objetivos centrais do OP vividos nas experiências brasileiras, que é garantir maior poder de decisão da população no direcionamento de parte do orçamento público por meio da participação popular, a percepção sobre a experiência de Guarulhos é que ela acumulou mais do que isso.

O conceito de Poder Local adotado no discurso institucional defende a criação de condições políticas e participativas para toda sociedade. O OP viabiliza essa concepção quando oferece a oportunidade de reunir diferentes visões de várias partes da cidade num encontro geral. Essa forma de aproximar governo e sociedade promove mudanças na forma de governar a cidade na perspectiva de constituir esse lugar como espaço de poder a ser exercido coletivamente.

A pesquisa indicou uma série de elementos que comprovam a hipótese de que o reconhecimento dessa oportunidade surgida em Guarulhos por meio do OP fez crescer a ideia de cidade a partir das reivindicações regionais.

Isso, portanto, só é possível se houver fortalecimento da democracia participativa no seu interior, propiciando à população o papel de sujeito principal desse processo pela sua mobilização nos espaços participativos na defesa dos seus interesses regionais.

No reconhecimento do valor da participação, o OP articula o Poder Local e a Democracia Participativa com foco na demanda regional e na vivência no processo participativo na perspectiva de melhorar cada região para melhorar a cidade como um todo.

Isso pode ser observado em vários relatos dos entrevistados, que na vivência do OP externaram suas visões relacionadas ao quanto foi importante obter conquistas variadas, seja na forma de reivindicação atendida na região – pelo canal de diálogo aberto pela prefeitura – seja na sua inserção nesse espaço participativo.

No funcionamento do OP está presente essa articulação do Poder Local e Democracia Participativa que acontece desde as Plenárias e Fóruns regionais que elegem demandas prioritárias e membros para o Conselho do OP. Esse espaço do Conselho inclusive representa o primeiro lugar de encontro do governo e da população que trabalham juntos.

A Formação Cidadã também é uma etapa do OP que articula e integra governo e população, pois em seu processo pedagógico são realizadas análises reflexivas sobre as regiões e a cidade. Isso propicia a reconstrução da história do município com leituras para compreensão do que é democracia participativa, por exemplo.

As Caravanas que reúnem todos os membros representantes e conselheiros do OP cumprem papel incentivador e negociador do processo participativo. É revelador quando a decisão coletiva prioriza a região do outro, ao deixar em desvantagem posições corporativistas de uma região sobre a outra.

Ao final do ciclo do OP, tem-se uma combinação que constrói novas relações políticas que pautam a possibilidade de acesso à cidadania de forma diferente ao lado daquelas conhecidas pela prática clientelista da política tradicional.

Surge nova articulação pelas regiões, em torno da preocupação com a cidade, portanto, com a reafirmação da ideia de Poder Local construída pelo exercício da democracia participativa pela população.

Sem desconsiderar os movimentos sociais já existentes, reivindicações e métodos de luta, é importante ressaltar que no processo participativo do OP não há nenhuma organização associativa ou comunitária responsável pela mobilização ou articulação dos moradores na sua estrutura organizativa.

Há, portanto, incentivo à participação espontânea da população com a presença de moradores, independentemente, do grau de participação política, o que possibilita a presença de novos sujeitos que exercem a cidadania sem vínculos associativos ou partidários.

Esta participação independente expressa a forte contribuição do OP. A maioria dos entrevistados da população o vivenciaram, desde 2001, construíram uma trajetória nesse espaço e consolidaram a experiência do processo participativo do OP, que só foi possível pela dedicação deles próprios.

Conclui-se que não existe OP sem presença da população, e de governos com vontade política de dividir o poder de decisão e, muito menos, haverá consolidação sem a vivência ativa e articulada de todos os envolvidos nesse processo.

Outro fator que mostra a importância da experiência da cidade de Guarulhos que leva para fora seu modelo participativo é sua presença em representações externas, como a Rede Brasileira de OP. A relação com outras cidades evidencia a busca pelo aprimoramento do OP com a troca de ideias e aproximações do método participativo adotado em outros municípios, convergências e divergências inclusive no âmbito internacional.

O diálogo intenso com as demandas da população exige do governo grande atenção sobre o que a população reivindica e esta reconhece a abertura desses canais onde são encaminhadas reclamações, sugestões, opiniões e questões sobre os diversos problemas da cidade, conforme os relatos dos entrevistados. O diálogo, portanto, é elemento fundamental para valorizar a proposta inovadora de novas relações políticas.

Participação torna-se prática objetiva para aqueles que vivenciaram o OP. Isso se dá porque o processo construído nos bairros e regiões e o incentivo à presença constante dos representantes e conselheiros da população nas suas atividades fortalecem os seus objetivos e valorizam a atitude participativa. Isso alterou, portanto, o significado do alcance da cidadania para aqueles que viveram essa experiência.

Claro que existem ponderações sobre os limites do OP. Há críticas e receio quanto à possibilidade de extinção ou encerramento do programa OP em Guarulhos. Outros defendem que uma maneira de impedir esse risco é o fortalecimento desse espaço participativo visto como iniciativa positiva do governo que, desde 2001, conduz administrativa e politicamente a cidade. Sobre esse ponto, muitos pesquisadores levantam suas reflexões quando tratam das análises da experiência do OP, considerando que a continuidade dessa iniciativa democratizante ainda depende da vontade política dos governos.

O processo participativo ainda não possui raízes fortes e suficientes para mudar a cultura política do país justamente pela forma como, historicamente, foram criadas bases

conservadoras. A população está, ainda, presa às relações políticas de mando pelo clientelismo, coronelismo, troca de favores, etc., fatores impeditivos do avanço da democracia participativa.

Guarulhos teve problemas ao implementar o OP, pois o descrédito vinha de um processo histórico longo de grupos que se revezavam no poder municipal e expressões do clientelismo ainda eram muito presentes nesse começo. Na implementação do OP, buscou-se mudar essa visão sobre o poder, mesmo estando presente a ideia de o governante trabalhar em benefício dos seus governados. Há vários depoimentos que valorizam e enaltecem a iniciativa do governante que ao realizar o OP colocam um desafio ao exercício da democracia participativa.

A conclusão que se pode chegar mais aproximadamente de síntese do OP é o reconhecimento de que Guarulhos completa trajetória de uma década dessa experiência e articulação do Poder Local e da Democracia Participativa. Essa iniciativa está ainda em construção com duas características: uma é a aproximação entre governo e sociedade e a outra é a mudança significativa de novas relações políticas no acesso à cidadania pela participação direta, sem as interferências de práticas conservadoras da política tradicional.

Ao realizar esta análise foi possível verificar concretamente a democracia participativa sendo exercida pela população no seu cotidiano. As conquistas ou realizações só são sentidas, ao final de um longo ciclo, em que vão sendo criados valores democráticos nas relações individuais e coletivas. Novos diálogos, encontros de diferentes visões, experiências e nova compreensão de sociedade muito além do simples ato de votar e ficar à espera de mudanças.

• DESAFIOS DO OP EM GUARULHOS

Os desafios do OP estão relacionados à construção de uma nova política de democracia direta e ligados à melhoria das condições de vida da população, que tiveram algumas mudanças significativas, mas ainda não chegaram à situação satisfatória para todos.

Por isso, o caminho a ser trilhado pela população, valorizando e fortalecendo a existência do OP, como já foi visto, tem sido um instrumento que organiza a população para novas conquistas e fortalece a cidadania. Esse desafio está aliado à mudança, ao longo do seu processo, da consciência política que leve a entender a dimensão ampla do debate. Dentre esses pontos do debate, está, por exemplo, a questão da distribuição de renda no país, quais projetos e direitos são imprescindíveis na pauta do dia a dia para promover mudanças profundas na estrutura do Estado brasileiro. Em sintonia com essa análise, Sánchez apontou:

A associação do OP às referidas experiências de democracia deliberativa configura o objeto e a natureza dos processos que envolvem as esferas estatais e públicas. Embora deliberem sobre parcelas que se limitam a fatias do orçamento estatal, as experiências de OP representam a construção de um novo conceito de cidadania e de gestão. Configuram a emergência de novos direitos. (SÁNCHEZ, 2002, p. 68)

A vivência democrática e participativa construída primeiramente no reconhecimento das demandas dos bairros da periferia daqueles que vivem condições de vida precárias foi uma forma de projetar preocupação com o desenvolvimento do município. Segundo seus participantes, o OP passou a orientar o planejamento da cidade a partir do quadro de suas demandas e com a contribuição direta ou indireta da população para pensar a cidade.

Esta visão ampliada emerge da própria população e coloca para o OP novas tarefas que precisam ser analisadas como um tipo de desafio seguinte ao processo participativo: o de influenciar diretamente no planejamento da cidade.

Outro desafio é a colaboração do OP na definição e na gestão das políticas sociais. É preciso avaliar e organizar uma nova etapa participativa que assuma para si essas políticas. Segundo Sánchez, esse é um dos resultados criados pelo OP sobre as políticas públicas em nosso país:

{...} experiências de OP que ocupam uma posição confiável de liderança no plano das inovações democráticas na gestão das políticas públicas. Daí a importância de entendermos melhor em que consiste a política de orçamento participativo e, principalmente, debater seus efeitos sobre a política democrática, sobre os mecanismos de gestão e, sobretudo, discutir seu impacto sobre a política e a sociedade brasileira. (SÁNCHEZ, 2002, p.58)

É visível esse desafio na própria avaliação de superação da expectativa inicial do OP registrada pelo governo do PT, com avaliação de que os ciclos até 2008 cumpriram o papel na implementação e consolidação do processo orçamentário participativo alicerçado na ideia de aproximação do governo e sociedade. O governo do PT avaliou naquele período que:

{...} da parte do governo, apesar dos imensos desafios encontrados, desde o início investiu na construção de uma gestão democrática e popular, pautada na participação popular, na implantação de políticas públicas, na retomada do desenvolvimento urbano, econômico e social. (...) nesse programa político comprometido com a transformação social, o lançamento do programa Orçamento Participativo (OP), em 2001 representou a implantação de um **instrumento de exercício da cidadania na cidade de Guarulhos**. (grifo do pesquisador) (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p. 63)

Os desafios aqui analisados pautam-se no sentido de fazer do OP um mecanismo que efetive cidadania sem intermediários nas relações políticas entre governo e população, articulando o Poder Local e a Democracia Participativa para ampliação do seu protagonismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese formulada pela pesquisa foi a de verificar até que ponto a experiência do OP, em Guarulhos, com a inserção da população em espaços democráticos e participativos favoreceria a articulação com o Poder Local e a Democracia Participativa. Os dados de observação, entrevistas realizadas e vivência do pesquisador, ao longo do processo investigativo, apontaram aspectos evidentes dos avanços, limites e desafios.

De um lado, poder-se-ia dizer que essa articulação foi relativa, que ela se fez em parte, por outro, os resultados indicam o início de um processo sólido de participação e de novas relações sociais, institucionais e políticas. Isso pode ser percebido, principalmente, pelo reconhecimento dos moradores, na conquista de direitos e na melhoria das condições de vida em suas regiões em que houve realizações do OP.

O que observa é a possibilidade concreta de expansão da consciência do valor da cidadania e da solidariedade, além do resgate da credibilidade da política – como defesa de direitos, exercício da cidadania e mudança de sociedade – resultantes desse intenso processo participativo ocorrido nos últimos dez anos (2001/2011).

Outro aspecto está relacionado à aproximação do governo e população durante a implementação do programa OP, processo iniciado com a formação do Conselho do OP – instância que reúne representantes de ambos os lados que dialogam, negociam e decidem os rumos do OP. Superadas visões fragmentadas, no início do processo, pelo foco estritamente regional dos participantes, essa oportunidade de encontro de percepções diferentes é fundamental porque governo e população decidem juntos as prioridades e os rumos do OP para a cidade.

A articulação iniciada com o Poder Local e a Democracia Participativa na experiência do OP, em Guarulhos, vem se fazendo a partir da proposta que discute a cidade como lugar em permanente mudança apoiada na participação da população. Na definição do papel do lugar nessa perspectiva, é importante a contribuição de Milton Santos:

Que é, hoje, a consciência do lugar? Não nos embarcemos com essa questão, penúltima herança das idéias estabelecidas em um mundo quase imóvel. Hoje, certamente mais importante que a consciência do lugar é a consciência do mundo, obtida através do lugar. (SANTOS, 2008, p. 161)

Outro argumento a respeito do avanço parcial na articulação com o Poder Local e a Democracia Participativa é o fato de que a ruptura com a cultura política clientelista do

passado está em processo de superação, concomitantemente, a essa nova forma de vivência apresentada pelo processo participativo do OP. É interessante acrescentar um elemento na análise. Mesmo com a abertura de canais de participação e de diálogo pela prefeitura para atendimento às reivindicações populares e ênfase na importância da participação popular, o mérito pelas realizações recai, quase sempre, na administração municipal. Isso reforça ainda mais a imagem do governante como responsável pelas conquistas.

Um dado a destacar diz respeito ao entendimento sobre a ocupação de novos espaços participativos, para além do OP. Não há registro de novos atores sociais que surgiram após terem participado do OP como, por exemplo, atuação em movimentos sociais, conselhos, fóruns, etc. Esse é um elemento fundamental na medida em que uma das premissas básicas da ideia de Poder Local é a de cogestão. Isso implica na maior apropriação da população das políticas públicas e do território, bem como o desenvolvimento de ações ou meios alternativos que manifestem resistência ao modelo autoritário de Estado e proponham mudanças.

Mesmo que a democracia participativa cumpra um papel fundamental no OP, o sentido de democratizar a sociedade reside na relação da maioria sobre a minoria, especialmente na escolha de seus representantes e das demandas prioritárias. A lógica é reconhecer que todos têm direito à escolha, e a participação direta permite maior diálogo no interior da sociedade brasileira.

Pode-se aceitar que uma década seja suficiente para democratizar as relações do governo e suas prioridades regionais. No entanto, é pouco tempo para conhecer em profundidade os problemas locais e compartilhar com a população responsabilidades do que pode ser feito com o orçamento público.

O fundamental foi o OP ter sido criado como espaço de pactuação do que é urgente, necessário e prioritário para a cidade.

O desafio da articulação mais plena e efetiva entre Poder Local e Democracia Participativa reside na construção do processo democrático como exercício permanente no cotidiano e na vida das pessoas.

Para entender esse significado, Moroni fez uma reflexão:

Podemos afirmar que o principal objetivo estratégico da democracia participativa é a universalização da cidadania e, portanto, a construção de uma democracia cotidiana. A democracia não pode ser algo abstrato na vida das pessoas ou apresentar apenas as eleições de concreto. Deve proporcionar aos cidadãos a participação plena nas questões que lhes dizem respeito, além de favorecer a soberania, a autodeterminação e a autonomia. (MORONI, 2009, p.116)

A articulação desses dois conceitos é também uma busca do próprio governo do PT, que se expressou no balanço do OP da seguinte forma:

De fato, aqui há a experiência de construção de uma concepção específica de participação popular, compartilhada entre Estado e sociedade civil, com atribuições de papéis diferenciados no desenvolvimento de ações políticas, na perspectiva de construir práticas democráticas e emancipatórias e na tentativa de implementar e fortalecer a democracia participativa. (GUARULHOS, Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – IPF, 2008, p.144)

É evidente o crescente grau de compreensão da população participante do OP que expandiu sua visão sobre as relações políticas, compreendendo o significado de Poder Local e de Democracia Participativa correlacionados à ideia de cidade e de cidadania.

Cabe considerar que esse processo participativo pode ser apropriado por outros profissionais como os do Serviço Social. Esta pesquisa foi realizada na área do Serviço Social, mas pode alcançar outras áreas pela importância da construção e do fortalecimento de espaços participativos. Marilda Yamamoto expressou essa visão de construção de uma cultura pública democrática da seguinte forma:

Reafirma-se, portanto, o desafio de tornar os espaços de trabalho do assistente social, espaços de fato públicos, alargando os canais de interferência da população na coisa pública, permitindo maior controle, por parte da sociedade, nas decisões que lhes dizem respeito. Isso é viabilizado pela socialização de informações; ampliação do conhecimento de direitos e interesses em jogo; acesso às regras que conduzem a negociação dos interesses atribuindo-lhes transparência; abertura e/ou alargamento de canais que permitam acompanhamento da implementação das decisões por parte da coletividade; ampliação de fóruns de debate e de representação, etc. (IAMAMOTTO, 2004, p.143)

Essa possibilidade de resgatar a experiência do OP de Guarulhos demonstrou como é possível a apropriação desses processos democratizantes no cotidiano do trabalho profissional. É fundamental a presença nesses espaços participativos não somente como profissionais, mas como cidadãos, fazendo uso do saber da profissão nessa troca de saberes com a população.

A mobilização, articulação, apresentação de demandas regionais e todo processo participativo do OP é um espaço de inclusão de todos os que participam do movimento social em defesa da cidadania.

A pesquisa suscitou novas questões, entre as quais, se indaga: Como o OP, diferentemente dos conselhos de controle social de políticas públicas – por ser uma iniciativa de governo municipal ligada ao projeto político de partido A ou B –, pode ser uma proposta da própria população independentemente do governo? A Democracia Participativa e o fortalecimento do Poder Local podem impulsionar essa nova proposta? Como esses processos criam condições políticas dinâmicas para mudanças dos rumos do processo participativo orçamentário? Qual é o projeto societário que fundamenta esses novos rumos do OP? Espera-se que essas questões motivem novos estudos e que venham aprofundar outras análises do OP.

Para finalizar, cabe reconhecer que o presente momento do OP em Guarulhos é de reflexão crítica a partir do resgate de sua trajetória histórica e dos resultados alcançados.

As vivências da população, as novas relações políticas estabelecidas entre governo e população na perspectiva de consolidação desse espaço participativo ligado ao orçamento público são demonstrações do acesso a uma cidadania ativa.

BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

BENEVIDES, Maria Victoria; DUTRA, Olívio. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. (Coleção Socialismo em Discussão)

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 2005.

BRASIL. **Código de Ética do/a Assistente Social**. Lei 8.662/93 de Regulamentação da Profissão. 9. ed. rev. e atual. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CABANES, Yves. **Instrumentos de Articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo**. Belo Horizonte: Segrac Editora e Gráfica, 2007.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; FELGUEIRAS, Débora. **Orçamento Participativo no ABC – Mauá, Ribeirão Pires e Santo André**. São Paulo: Pólis, 2000. (Publicações Pólis, 34)

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania Cultural - O direito à cultura**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez Editora, 1991.

COELHO, Vera Shattan; NOBRE, Marcos (Orgs.) – **Participação e deliberação; teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

DAGNINO, Evelina; OLVERA Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DANIEL, Celso; SILVA, Marina; ROSSETTO, Miguel; DOWBOR, Ladislau. **Desenvolvimento Local e Socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. (Coleção Socialismo em Discussão)

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos)

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 3.ed. São Paulo: Zahar, 1981.

_____. **Apontamentos sobre a “teoria do autoritarismo**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1979. (Coleção Pensamento Socialista)

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

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

GOULART, Jefferson. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. In: **Revista Lua Nova**, São Paulo, nº 69, p. 49-78, 2006.

GUARULHOS. **Lei nº 4.888 de 13 de maio de 1997**. Disponível em: http://luna.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/04888lei.pdf Acesso em: 6/02/2012.

GUARULHOS. Parecer do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo de 27 de maio de 1998. Disponível em: http://luna.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/04888lei.pdf Acesso em: 6/02/2012.

GUARULHOS. **Regimento Interno do OP**. Disponível em: http://novo.guarulhos.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=428&Itemid=485 Acesso em: 6/02/2012.

GUARULHOS. Secretaria de Governo – Prefeitura de Guarulhos – Instituto Paulo Freire (IPF). **Orçamento Participativo – Guarulhos: Vivências e aprendizados**. Guarulhos: Prefeitura de Guarulhos; Instituto Paulo Freire, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 7. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

JACINTO, Claudinéia Ferreira (Expositora). **Papel da Rede Brasileira de Orçamento Participativo: Limites e Avanços na radicalização da democracia em Cidades do OP – Balanço de Atividades Atividades – 2007/ 2009**. Canoas (RS): 28 de janeiro de 2010. Disponível em: http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/apres_rede_brasileira_op_fsm_28_jan_2010_claudineia.pdf Acesso em: 2/04/2012.

LEANDRO, Expedito. **Guarulhos: a formação de uma metrópole**. Guarulhos: Paralela, 1998.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou revolução**. Tradução Lívio Xavier – 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social**. Petrópolis; Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MORONI, Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez Editora, 2009, p. 107-141.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

OLIVEIRA, Elton Soares; FERNANDES, Maria Claudia. Lutas Sociais e Resistências Culturais em Guarulhos. In: OMAR, Elmi El Hage (Org.). **Guarulhos tem história** – questões sobre história natural, social e cultural. Guarulhos: Ed. Ananda, 2008, p. 88-96.

OLIVEIRA, Francisco. O Capital contra a Democracia. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

OMAR, Elmi El Hage (Org.). **Guarulhos tem história** – questões sobre história natural, social e cultural. Guarulhos: Ed. Ananda, 2008.

PIETÁ, Elói. **Revirando a história de Guarulhos**. São Paulo: Caja Editora, 1994.

RAICHELIS, Raquel. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Editora, n. 56, p.77-96, mar. 1998.

RAICHELIS, Raquel; EVANGELISTA, Ana Carolina. Sociedade civil, questão social e relações internacionais na cidade de São Paulo. In: WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública**. São Paulo: EDUC, 2009, p. 177-202.

RAICHELIS, Raquel. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 anos depois. In: **Seminário Nacional “O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**, Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) (organizador). Brasília, jan., 2011, p. 19-31.

SADER, Éder. **Poder Local e Participação Popular**. Ciclo de debates; Poder Local e Constituinte, promovido pelo Instituto de Planejamento Urbano Regional e Urbano (Urplan). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 1985. (Texto manuscrito)

SADER, Emir (Org.). **Gramsci: poder, política e partido**. Tradução Eliana Aguiar. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

_____. **A nova toupeira** – os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

SÁNCHEZ, Félix Ruiz. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo, Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época v.97)

SANTIN, Janaina Rigo. **O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal**. Anais do II Seminário Nacional: Movimentos Sociais, participação e democracia, 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil, p. 326-340, abril, 2007.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Carlos José Ferreira dos. **Identidade Urbana e Globalização**: a formação dos múltiplos territórios em Guarulhos. São Paulo: Annablume; Guarulhos: Sindicato dos Professores de Guarulhos, 2006.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. 1.ed. reimpr. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

SÃO PAULO. Parecer do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo de 27 de maio de 1998.

SOUZA, Édina Evelyn Casali Meireles de. **Poder Local**: requalificação do poder democrático. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas/Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

STACCONE, Giuseppe. **Gramsci**: Bloco Histórico e Hegemonia. São Paulo: Centro Pastoral Vergueiro (CPV), 1987.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: Coelho, Vera Shattan, Rose Nobre, Marcos (Orgs.) – **Participação e deliberação; teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública**. São Paulo: EDUC, 2009.

ANEXOS

ANEXO I

ANEXO II

ANEXO III

ANEXO IV

ANEXO V

ANEXOS

I. ROTEIROS DAS ENTREVISTAS

- População
- Representante do governo 1
- Representante do governo 2

II. TERMO DE CONSENTIMENTO DA ENTREVISTA (MODELO)

III. CAPA DO LIVRO: “ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – GUARULHOS: VIVÊNCIAS E APRENDIZADOS” (2008) - Prefeitura de Guarulhos e Instituto Paulo Freire

IV. APRESENTAÇÃO DA DIVISÃO REGIONAL DO OP 2010/2011 Prefeitura de Guarulhos

V. OUTROS MATERIAIS INSTITUCIONAIS DA PREFEITURA DE GUARULHOS SOBRE O OP

- PARTE DA CARTILHA: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – GUARULHOS - ORIGENS E VIVÊNCIAS – Prefeitura de Guarulhos

- CAPAS DE BALANÇO DO OP

Ano 2001

Ano 2002

Ano 2003

Ano 2006-2007

Ano 2008-2009

Ano 2011

Convite OP – ano de 2011

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM SERVIÇO SOCIAL

ANEXO I (a) - ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO GOVERNO MUNICIPAL NO OP

DADOS DA ENTREVISTADA

Nome: Kátia Lima

Endereço:

Fez parte do OP em que período:

Função: Coordenadora do Orçamento Participativo da Prefeitura de Guarulhos

ROTEIRO DA ENTREVISTA

- 1 – Como você vê o processo de participação nas diversas regiões para melhorias urbanas através do OP?
- 2 – Como o OP foi aprimorando seus mecanismos de mobilização e de participação popular? E como isso influenciou a divisão territorial do OP?
- 3 – Na sua visão, o OP nas diversas regiões da cidade tem sido vivido pela população com reivindicações pontuais de melhorias locais ou como um processo, também, político de participação democrática da sociedade civil e do Estado na perspectiva de construção de uma outra cultura política?
- 4 – Como a dinâmica de funcionamento do OP nos bairros do Soberana, Jurema, Água Chata e Vila Augusta se efetivou, considerando as diferenças socioeconômicas e territoriais no contexto da cidade?
- 5 – Em relação à formação teórico-política e à vivência dos representantes eleitos do OP, na sua avaliação, como esses participantes passaram a ter um outro olhar sobre a cidade e a participação nas decisões e a democracia?
- 6 – Na sua opinião, quais são as diferentes concepções de OP e qual, particularmente, é a sua?
- 7 – Qual a sua avaliação das particularidades e singularidades de se manter o OP em Guarulhos, diante de uma cultura de participação democrática com limites nas relações entre sociedade civil e Estado?

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM SERVIÇO SOCIAL

ANEXO I (b) - ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO GOVERNO MUNICIPAL NO OP

DADOS DO ENTREVISTADO

Nome: Fábio Cordeiro

Endereço:

Fez parte do OP em que período:

Função: membro da Coordenadoria do Orçamento Participativo da Prefeitura de Guarulhos

ROTEIRO DA ENTREVISTA

- 1 – A partir de 2001, lançamento do OP, como foi a primeira organização territorial e quais eram as possibilidades de participação?

- 2 – Que mudanças determinaram os quatro ciclos do OP em Guarulhos?

- 3 – Como analisa a experiência das Coordenadorias de Ação Local (CAL), do OP?

- 4 – Face às reivindicações populares do OP, não atendidas, como a equipe técnica dialogou com os representantes?

- 5 – Nos dez anos de sua participação junto ao OP como vê a experiência em sua abrangência, isto é, quanto às melhorias locais obtidas e quanto ao processo de participação democrática?

- 6 – A partir do acúmulo do processo de efetividade do OP em Guarulhos, como analisa suas perspectivas futuras e desafios?

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM SERVIÇO SOCIAL

ANEXO I (c) - ENTREVISTA COM A POPULAÇÃO QUE PARTICIPOU DO OP

DADOS DOS ENTREVISTADOS/AS

Nome:

Endereço:

Fez parte do OP em que período:

ROTEIRO DA ENTREVISTA

1 – Faça uma breve apresentação pessoal a partir da sua atuação no OP? Foi eleito/a por qual região? E se representa alguma associação de moradores ou movimento local ou temático?

2 – Qual entendimento que você tinha do OP no início de sua participação?

3 – O que trouxe o seu interesse de participar do processo do OP?

4 – Você vê o OP como um instrumento de participação importante. Por que?

5 – Como você vê os resultados do OP para a cidade?

6 – Na sua região, a população, durante o período de sua representação, ampliou a necessidade da participação para outras questões?

7 – Como você vê esse resultado na construção de uma cultura política participativa?

8 – Você vê no OP o valor da participação ativa enquanto cidadão?



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Pós Graduação em Serviço Social

ANEXO II - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) participante:

A presente pesquisa tem a finalidade de contribuir para dissertação de mestrado na Pós Graduação em Serviço Social da PUC/SP, com objetivo de estudar os impactos da participação popular na cultura política local através da experiência do Orçamento Participativo na cidade de Guarulhos (SP), no período de 2001 a 2010.

Sua participação envolve uma entrevista, que será gravada se assim você permitir, com perguntas referentes ao objeto a ser pesquisado nesta dissertação.

A participação nesse estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta autonomia de fazê-lo.

Na publicação dos resultados desta pesquisa, poderá ser citada sua identidade se autorizado e utilizada restritamente ao objeto pesquisado, não sendo utilizado para outra finalidade. Caso não queira identificar-se será mantida no mais rigoroso sigilo, caso queira. Sendo omitidas todas as informações que permitam identificá-lo (a).

Os dados coletados serão utilizados apenas NESTA pesquisa e os resultados divulgados em eventos e/ou revistas científicas.

Sua participação é voluntária, isto é, a qualquer momento você pode recusar-se a responder qualquer pergunta ou desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição que forneceu os seus dados, como também na que trabalha.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder as perguntas a serem realizadas sob a forma de Roteiro de Perguntas previamente elaborado sob orientação desta pesquisa. A entrevista será gravada em para posterior transcrição – que será guardado por cinco (05) anos e incinerada após esse período.

Sr (a) não terá nenhum custo ou quaisquer compensações financeiras referentes a entrevista para esta pesquisa. Não haverá riscos de qualquer natureza relacionada à sua



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Pós Graduação em Serviço Social

participação. O benefício relacionado à sua participação será de contribuir para o conhecimento científico para a área de Serviço Social.

Sr (a) receberá uma cópia deste termo onde consta o celular/e-mail do pesquisador responsável, podendo tirar as suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pelo pesquisador, Sr. Wagner Hosokawa fone (11) 9219-4895.

Atenciosamente,

Nome e assinatura do (a) estudante
Wagner Hosokawa
RA: 00062104

Local e data

Nome e assinatura do (a) professor(a) orientador(a)
Prof. Dra. Maria Lúcia Carvalho da Silva

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.

Nome e assinatura do participante

Local e data

Autorizo a citação de meu nome nesta pesquisa onde a mesma será utilizada exclusivamente para esta dissertação de mestrado.

Nome e assinatura para autorização

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

GUARULHOS: VIVÊNCIAS E APRENDIZADOS



Prefeitura de
Guarulhos
São Paulo



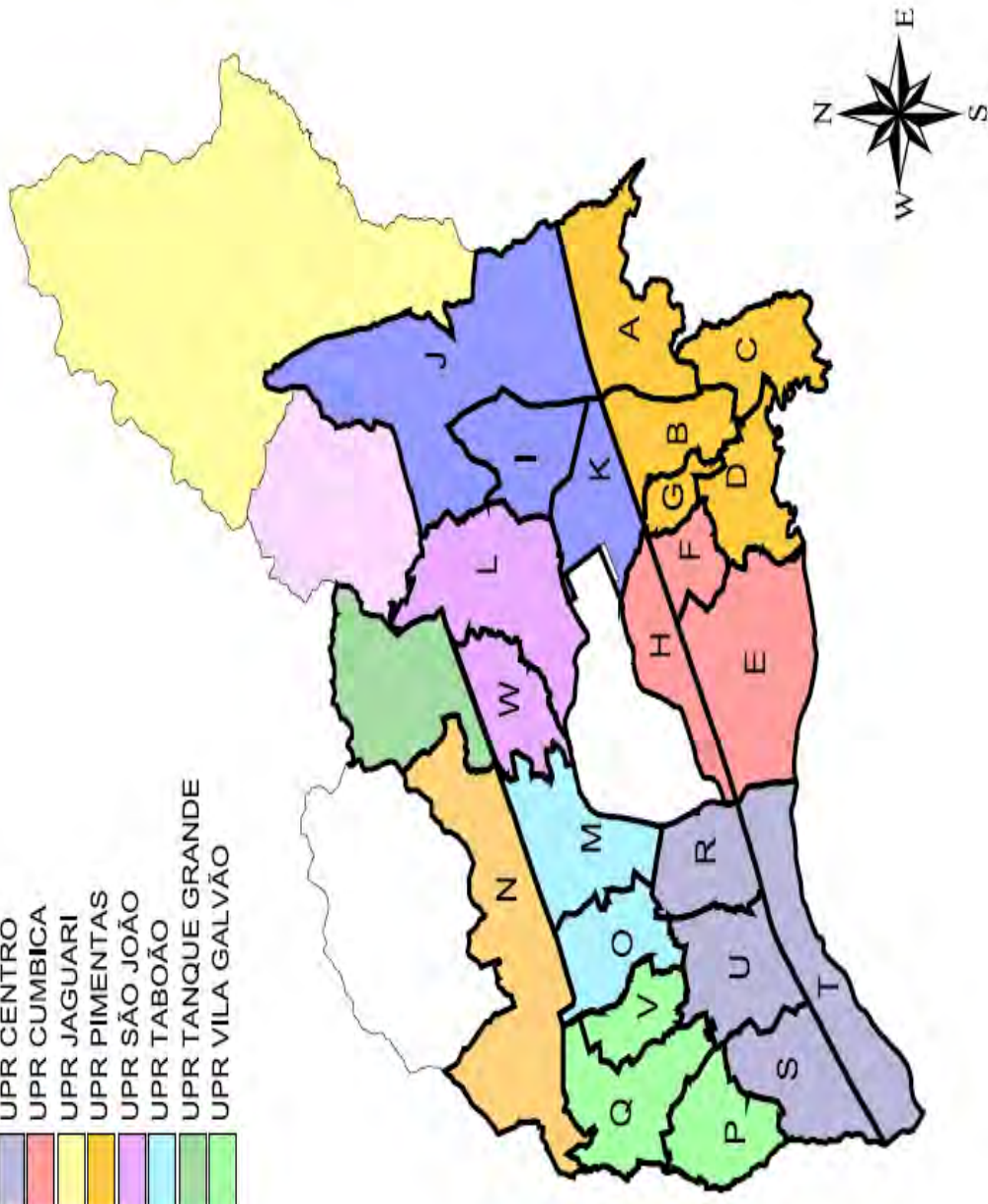


Orçamento Participativo

**Divisão Regional
2010 / 2011**

UPR - Unidades de Planejamento Regional com Regiões do Orçamento Participativo

- Regiões Orçamento Participativo
- Unidades de Planejamento Regional
- AEROPORTO
- CANTAREIRA
- UPR APA CABUÇU
- UPR BONSUCESSO
- UPR CAPELINHA
- UPR CENTRO
- UPR CUMBICA
- UPR JAGUARI
- UPR PIMENTAS
- UPR SÃO JOÃO
- UPR TABOÃO
- UPR TANQUE GRANDE
- UPR VILA GALVÃO



Região A - Água Chata



Região A



OP 2009

Bairros:

Cidade Aracília Gleba I e II, Jardim Aracília, Centro Industrial Guarulhos, Fazenda Piratininga, Parque Industrial Harami, Parque Piratininga, Vila Dinamarca Gleba I e II, Vila Branca, Granja Eliana, Jardim Nova Cidade, Jardim Normandia, Parque Maria Helena, Jd. Nova Canaã e Jd. Jandaia.

Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

Região B - PQ Jurema



OP 2009



Bairros:

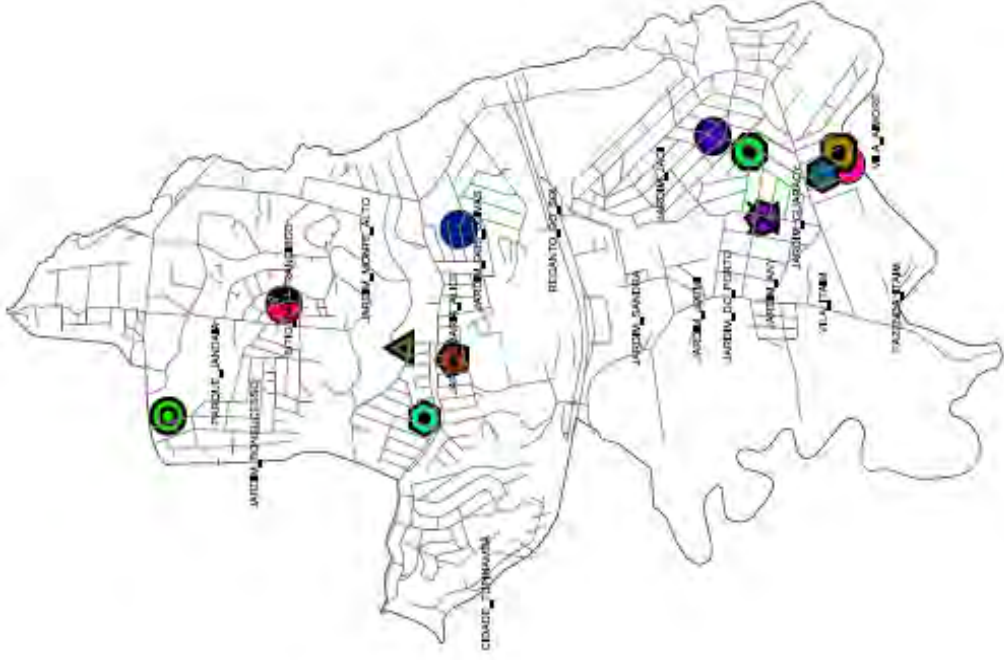
Jardim Maria Dirce ao lado do Alvorada, Cidade Parque Alvorada, Cidade Parque Brasília, Jardim Silvestre, Jardim Albertina, Parque das Nações, Jardim Rodolfo, Parque Jurema, Jardim Carvalho, Parque Stella, Jardim Angélica, Parque São Miguel.

Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

Região C - Cidade Tupinambá/ Guaracy/ VI. Any



OP 2009



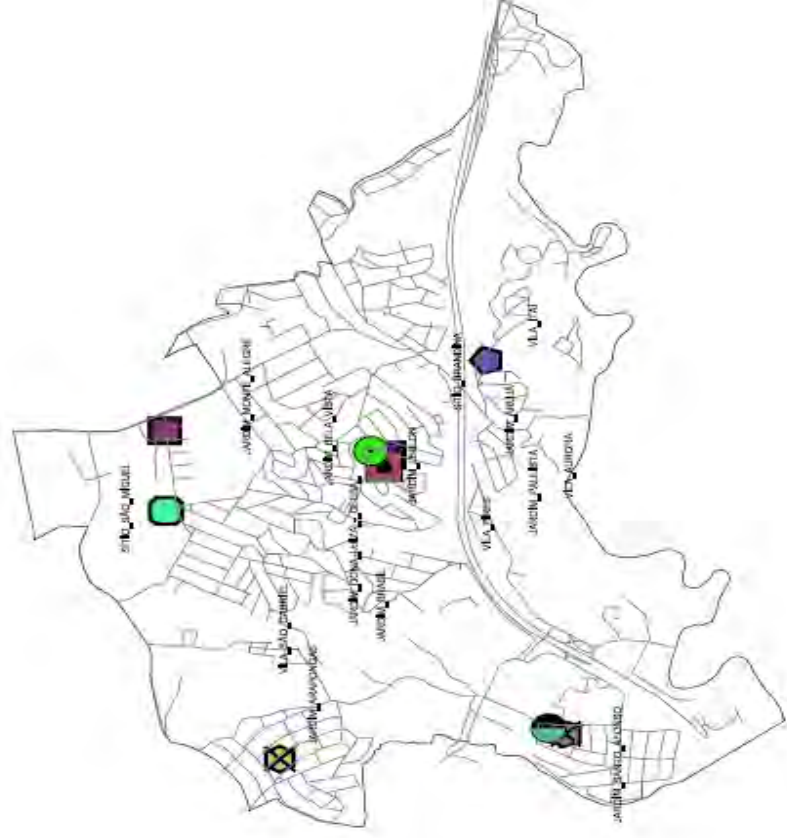
Bairros:

Conjunto Marcos Freire, Jardim Bonsucesso, Sítio São Francisco, Vila Real, Jardim Maria do Carmo, Cidade Tupinambá, Vila Maria de Lourdes, Jardim Mediterrâneo, Jardim Maria Alice, Jardim dos Olivas, Recanto do Sol, Jardim Novo Itaim, Jardim Sandra, Jardim Joemi, Jardim do Porto, Vila Laurita, Jardim Any, Jardim Jaci, Vila Bernardino, Jardim Guaracy, Jardim Izildinha, Vila Itaim, Fazenda Itaim, Vila Aimoré.

Região D - Leblon/Centenário



OP 2009



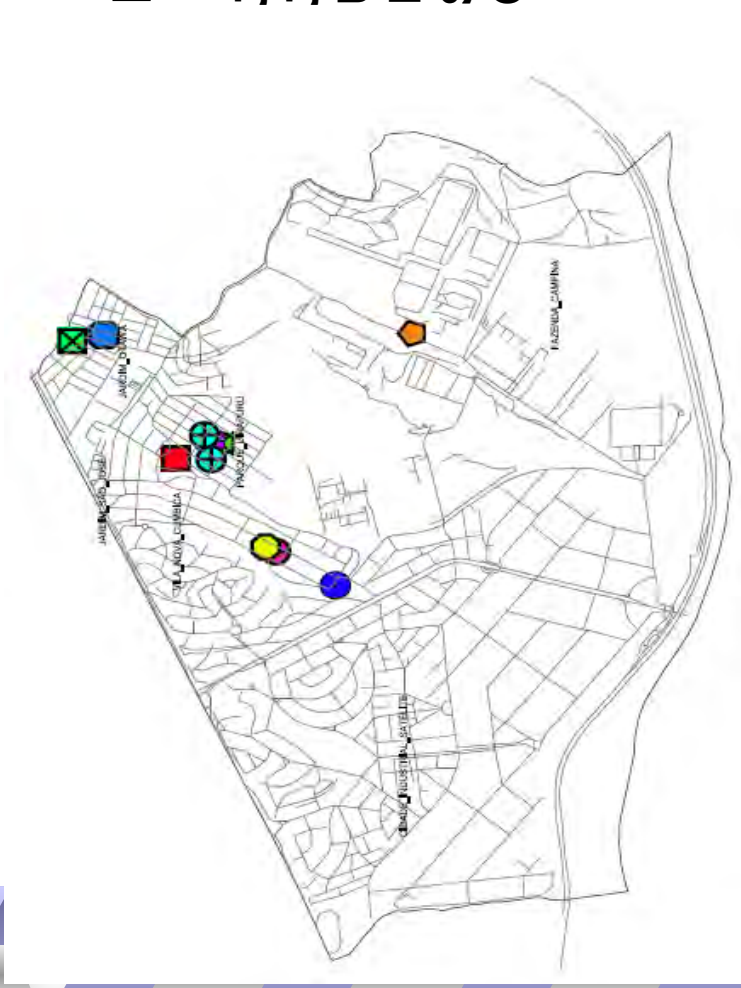
Bairros:

**dos Pimentas, Sítio Brandina,
Jardim Santo Afonso, Vila Trotil,
Vila Pires, Jardim Paulista, Vila
Aurora, Jardim Arujá, Vila Itaí,
Vermelho.im Leblon, Jardim Bela
Vista, Jardim dos Pimentas, Sítio
Brandina, Jardim Santo Afonso,
Vila Trotil, Vila Pires, Jardim
Paulista, Vila Aurora, Jardim Arujá,
Vila Itaí.**

Região E – PQ. Uirapuru



OP 2009



Bairros:

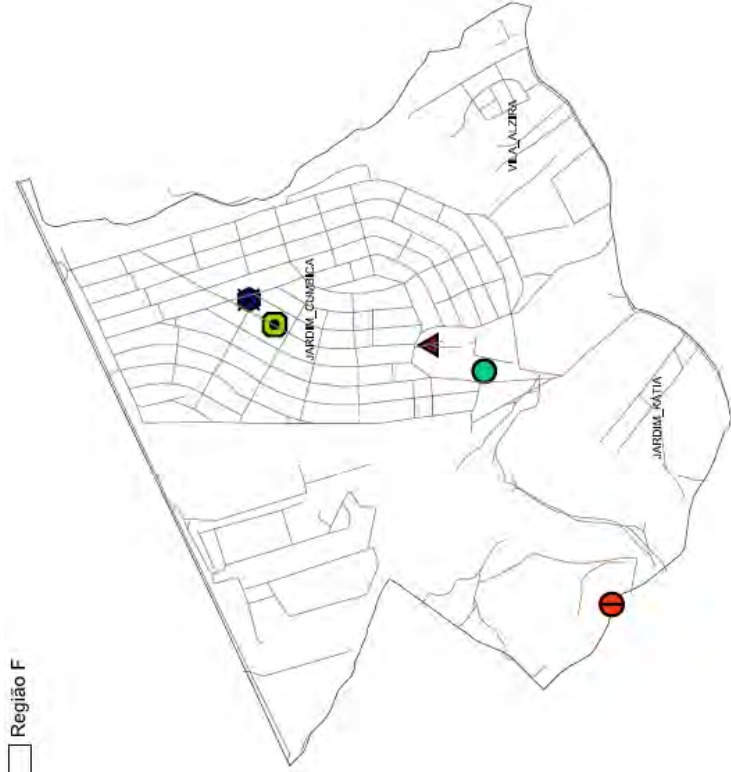
**Jardim Otawa, Vila São Benedito,
Jardim Santa Helena, Parque
Uirapuru, Jardim São José, Vila
Nova Cumbica, Cidade Industrial
Satélite São Paulo, Fazenda
Campina.**

Cumbica



OP 2009

Região F



Bairros:

Vila Alzira, Jardim Cumbica, Jardim Arapongas, Jardim Kátia, Tijuco Preto.

Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

Região G – Vila Isabel/ Guilhermino



OP 2009



Bairros:

**Vila Paraíso, Jardim Ansalca,
Jardim Guilhermino, Vila Pastor,
Jardim Oliveira, Vila Isabel,
Parque Industrial Cumbica,
Jardim Santa Maria, Jd.
Vermelho.**

Região H- Cid. Jardim Cumbica



OP 2009



Bairros:

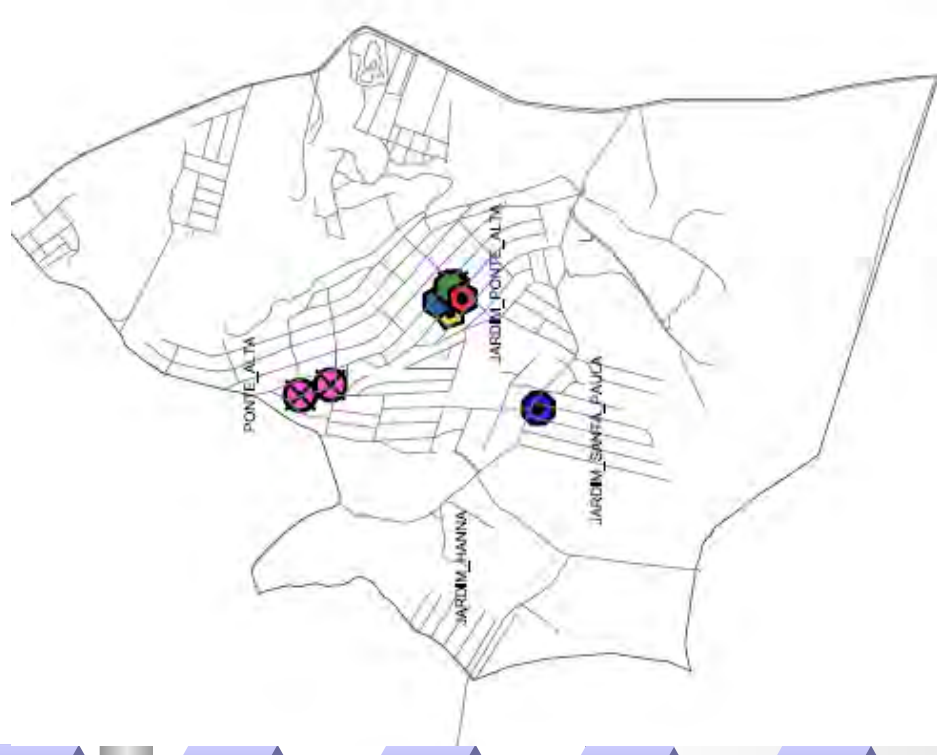
Cidade Jardim Cumbica, Sítio Pau de Leite, Jardim São Manoel, Cidade Soínco, Conjunto Paes de Barros, Sítio dos Ferrões, Jardim das Nações, Vila Aeroporto.

Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

Região I – Ponte Alta



OP 2009



Bairros:

Ponte Alta I e II, Jardim Santa Paula, Jardim Nova Ponte Alta, Anita Garibaldi.

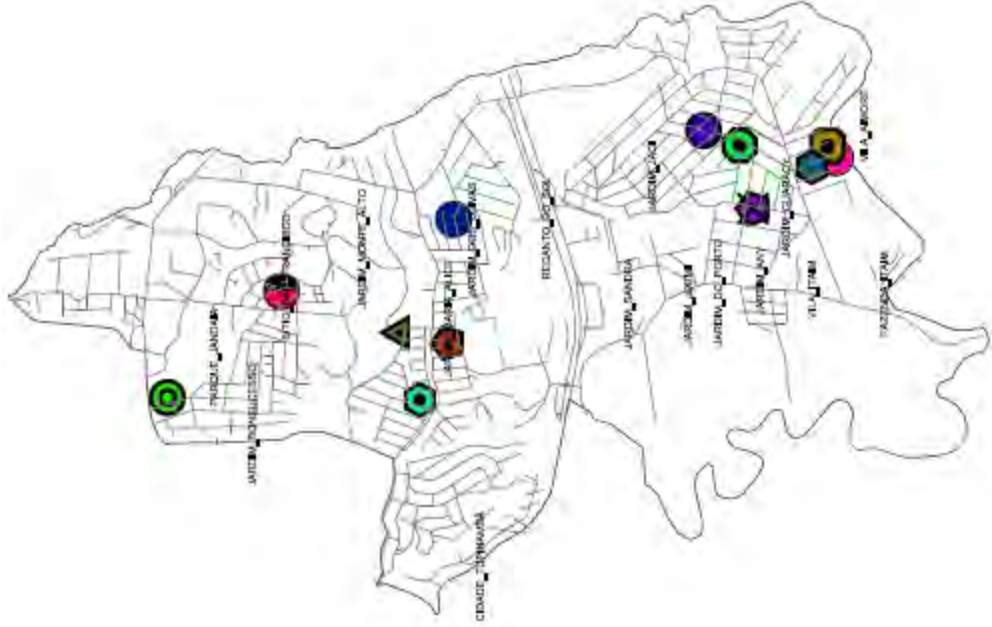
Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

Região K – Presidente

Dutra



OP 2009



Bairros:

Cidade Parque São Luiz, Jardim Presidente Dutra Gleba I e II, Jardim Maria Dirce ao lado do Pres. Dutra, Parque Industrial Ferreira Fernandes, Parque Residencial Cumbica, Inocoop.

Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

Região L – São João / Fortaleza



OP 2009



Bairros:

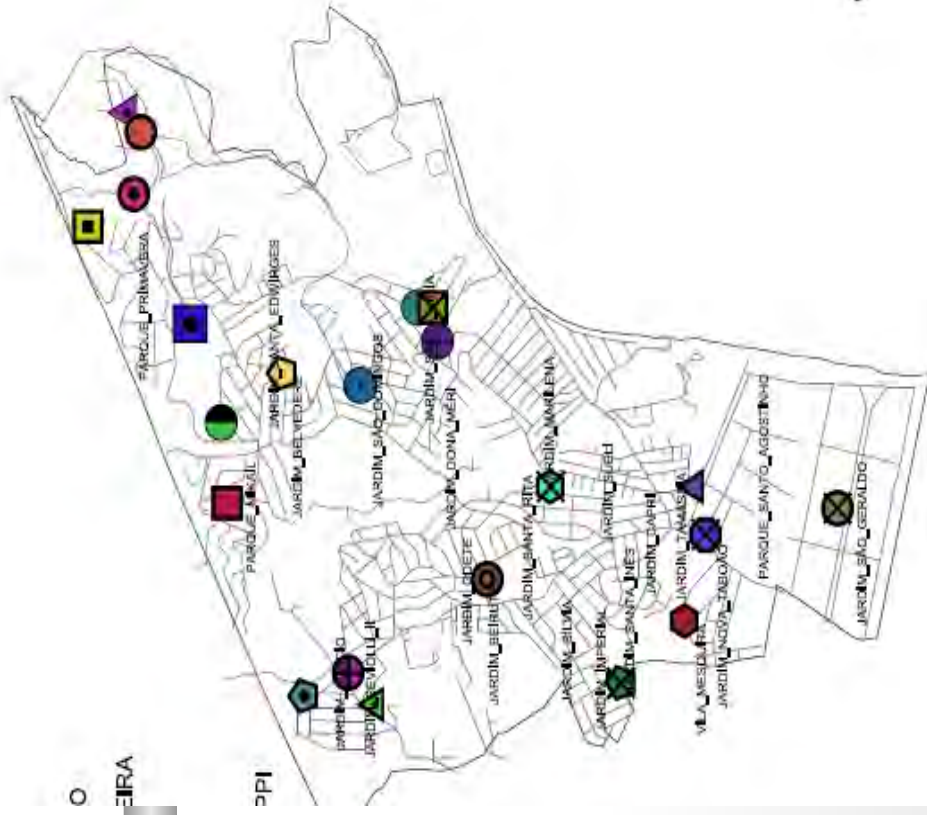
**Cidade Seródio, Jd. Bondança,
Jd. Lenize, Vila São Carlos, Jd.
São João, Jd. São Geraldo, Vila
São João, Vila Rica, Pq. Santos
Dumont, Jd. Fortaleza,
Haroldo Veloso, Bairro dos
Vianas.**

**Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de
gestão urbana.**

Região M - Taboão



OP 2009



Bairros:

Jardim São Geraldo, Parque Santo Agostinho, Jardim Nova Taboão, Vila Mesquita, Jardim Santa Inês, Jardim Santa Emília, Jardim Imperial, Jardim Sílvia, Jardim Tamassia, Jardim Santo Eduardo, Jardim Pereira, Jardim das Acácias, Jardim Santa Vicência, Jardim Sueli, Jardim Kawamoto, Jardim São José, Jardim Capri, Jardim Taboão, Jardim Araújo, Vila Araújo, Jardim Beirute, Vila do Éden, Jardim Odete, Sito Araújo, Jardim Paraíso, Jardim Santa Rita, Jardim Marilena, Jardim do Planalto, Jardim Dona Méri, Jardim São Domingos, Jardim Santa Lídia, Jardim Belvedere, Parque Mikail, Parque Primavera, Jardim Santa Edvirges, Jardim Acácio, Jardim Savioli I, II e Jd. Munira I e II e Jd. Dos Eucaliptos.

Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

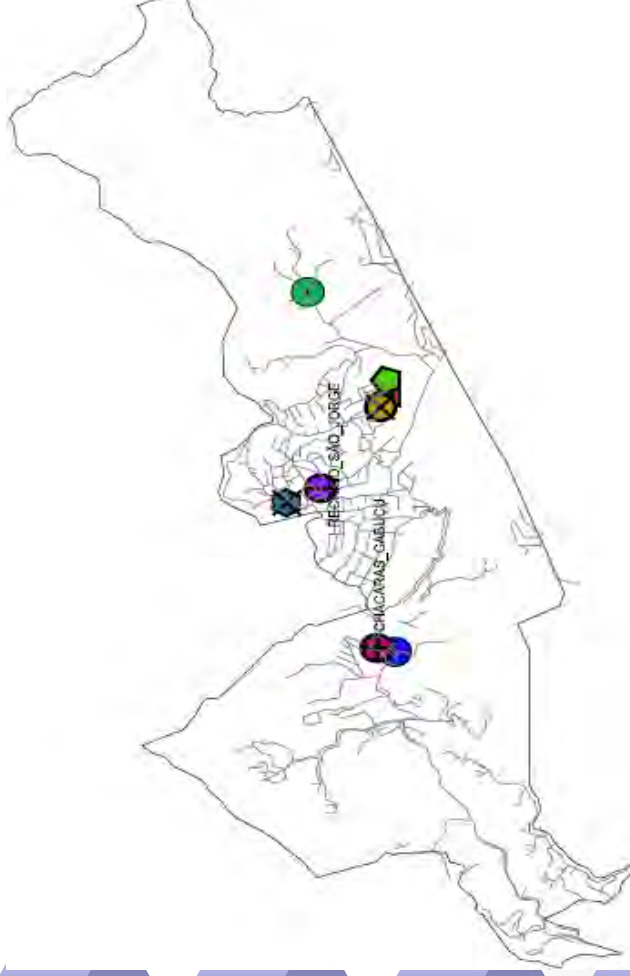
Região N – Recreio São Jorge/Cabuçu



OP 2009

Bairros:

Invernada, Recreio São Jorge, Cabuçu, Jardim Monte Alto, Jardim Novo Recreio, Jardim dos Cardosos, Chácaras Cabuçu, Sítio Saraguagy, Siqueira Bueno, Recreio São Jorge II.



Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

Região O – Cocaia/ Adriana/ Morros



OP 2009

Bairros:

Parque Continental Glebas IV e V, Sítio dos Morros, Santa Clara, Jardim Adriana, Parque Flamengo, Jardim Célia, Jardim Pinheiro, Jardim da Mãe, Jardim Jovaia, Jardim Nanes Ferreira, Jardim Testai, Jardim Rossi, Vila Maria Isabel, Residencial Cerconi, Vila Andrade, Vila Flórida, Jardim Cocaia, Vila Cocaia, Vila Maricy, Jardim Vista Alegre, Jardim Divinolândia, Jardim Uirapuru, Jardim Rei, Jardim Vera, Jardim Gisele, Jardim Almeida Prado, Jardim Santa Maria, Cidade Martins, Jardim Jovaia Velho, Jardim Nova Guarulhos, Jardim dos Afonsos, Jardim Gurupa, Jardim Suburbano, Jardim Irene, Parque das Laranjeiras, Jardim Maria Aparecida, Vila Marilda, Vila São João Batista, Jardim Elizabete.

Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.



Região P – Vila Galvão/Tranquilidade

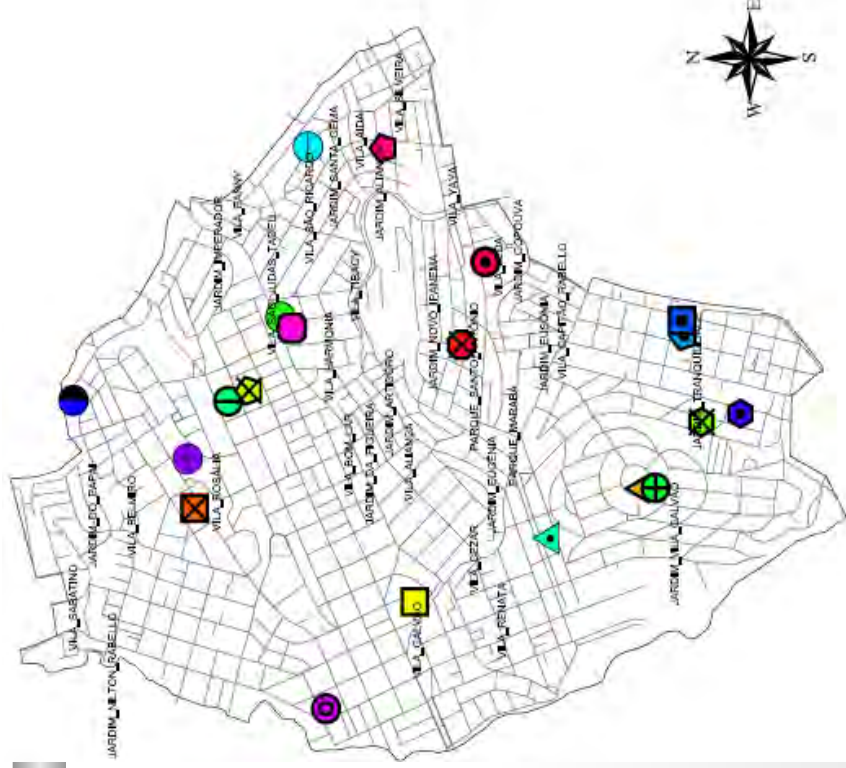


OP 2009

Bairros:

Jardim Nilton Rebelo, Vila Sabatino, Vila Estrela da Manhã, Vila Ribeiro, Jardim do Papai, Vila Belmiro, Vila Rosália, Jardim Imperador, Jardim Santa Gema, Vila São Ricardo, Vila Fanny, Vila Maranduba, Vila Maria Luiza, Vila Aida, Jardim Santa Stella, Vila Madalena, Vila Silveira, Jardim Leda, Jardim Aliança, Vila São Judas Tadeu, Vila Tibagy, Jardim São Luis, Jardim Artidoro, Vila Harmonia, Parque Santo Antonio, Vila Bom Lar, Jardim da Figueira, Vila Aliança, Vila Milton, Vila Galvão, Jardim Alice, Jardim Guimarães, Vila Renata, Vila Cezar, Jardim Vila Galvão, Jardim Eugenia, Jardim Tranqüilidade, Jardim Eusônia, Parque Marabá, Jardim Novo Ipanema, Vila Leda, Jardim Santa Terezinha, Vila Yaya.

Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

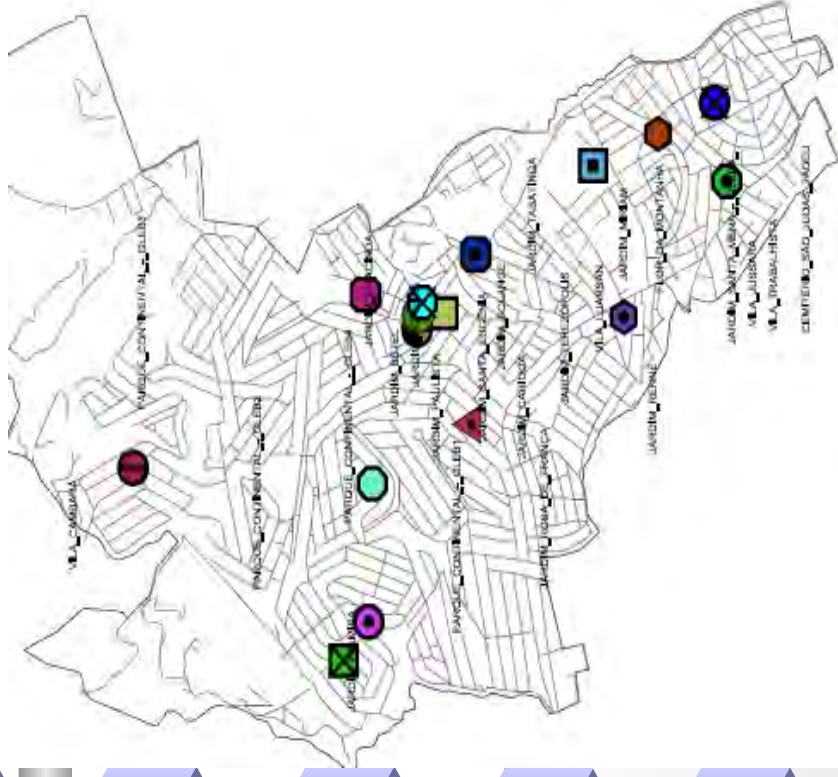


Região Q – Continental/ Picaço



OP 2009

Bairros:



Vila Cambará, Jardim Dorali, Jardim Palmira, Jardim Rosana, Jardim Renzo, Parque Continental Glebas I, II, III, A e B, Jardim Gracinda, Jardim Eduardo, Jardim Princesa, Jardim Cascão, Jardim Betel, Jardim Moreira, Jardim Tabatinga, Jardim Solange, Jardim Santa Eugenia, Vila Francisco Mineiro, Jardim Carioca, Jardim Rosa de França, Jardim Renee, Jardim Emma, Jardim Ema, Vila Jussara, Vila Trabalhista, Vila Fiusa, Jardim Flor da Montanha, Jardim Santa Mena I e II, Jardim Paulista, Jardim Terezópolis, Jardim Dona Joana, Jardim Maria Joana, Vila Luarsan, Vila Tabatinga, Jardim Milton, Sítio Tabatinga, Jardim Antonieta, Jardim Milton, Jardim Mirian, Jd. City e Jd. Las Vegas.

Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

Região R – Bela Vista/ Cecap



OP 2009



Bairros:

Jardim Bela Vista, Jardim Ipanema, Jardim Scyntila, Jardim Zimbardi, Vila Barros, Sítio Itapeva, Jardim América, Jardim Monte Carmelo, Vila Dora, Jardim Alvorada, Jardim Eliana, Jardim São Francisco, Vila Alves, Vila Bertelli, Jardim Flor do Campo, Jardim São Judas Tadeu, Conjunto Residencial Novo Aeroporto, Vila Flórida, Jardim Santa Bárbara, Vila Monteiro Lobato, Jardim Vanira, Vila Planalto, Bairro dos Alves, Vila Nossa Senhora de Fátima, Chácara Ribeiro, Vila Soimco, Jardim Rizzo, Vila Fátima, Jardim Thomaz, Sítio do Alto, Sítio dos Alves, Parque CECAP, São Roque.

Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

Região S – Gopouva / Itapegica



OP 2009

Bairros:



Vila Capitão Rabelo, Vila Pascoal, Vila Pascoal Rizzo, Jardim D' Agostinho, Gopouva, Vila Sirene, Vila Íris, Jardim Gopouva, Vila Esther, Vila Aprazível, Campos de Gopouva, Jardim Almeida, Vila Baraldi, Jardim Bebedouro, Vila Gopouva, Jardim Dourado, Vila Tijuco, Jardim Tijuco, Jardim Hortências, Jardim IV Centenário, Vila Sílvia, Vila Ruth, Vila São Rafael, Cidade Brasil, Vila Emílio, Jardim Perpétuo, Vila Borba, Vila Paulista, Vila Bellini, Vila Pedro Moreira, Vila Maria Tereza, Vila Sion, Recreio Bom Jesus, Vila Moreira, Vila Baltazar Carvalho, Vila Vera Maria, Jardim Nazaret, Vila Assis, Jardim Wiara, Jardim América, Granja Alvorada, Jardim Alcarpe, Vila Adelita, Vila Soares, Vila Dona Antonieta, Chácara Vila Dora, Jardim Zoraide, Irineu Machado, Vila Ristori, Jardim Costa Filho, Jardim Gonçalves, Jardim Manacá, Vila São João, Vila das Palmeiras, Vila Nova São João, Vila Sorocabana, Vila Garcia, Vila Augusta, Vila Moraes, Vila Nilton, Vila Antonieta, Vila Vicentina, Jardim Nossa Casa, Vela Endres, Vila Izinha, Esplanada das Bandeiras, Jardim Maracanã, Vila Flora, parte do Jardim Munhoz, Vila Leonor

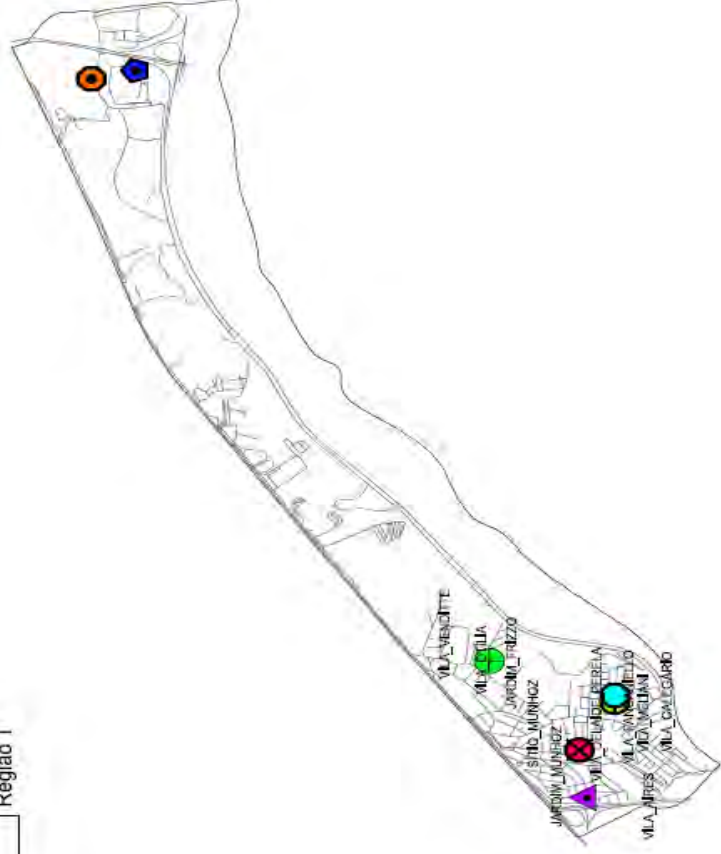
Fonte de pesquisa SDU / DCU – departamento de gestão urbana.

Região T – Ponte Grande



OP 2009

Região T



Bairros:

Várzea do Palácio, Porto da Igreja, Vila Leonor, Vila Venditte, Jardim Frizzo, Vila Otilia, Vila Rica, Vila Herminia, Sítio Munhoz, Vila Valleroti, Parque Gonçalves Junior, Jardim Olinda, parte do Jardim Munhoz, Vila Clotilde, Vila Delaide Perela, Vila Adelaide Perela, Vila Antonia Perella, Vila Fanganiello, Vilas Meliani, Vila Iracema, Vila Ângela Biani, Vila São Pedro, Vila Maria Conceição, Vila São Caetano, Vila Calgário, Vila São Luiz, Parque San Diego, Vila Zamataro Gleba A e B, Vila Aires, Ponte Grande.

Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

Região U – Bom Clima / Centro



OP 2009

Bairros:



Vila Adelino Mazzei, Residencial Mazzei, Conjunto Residencial Refau, Parque Renato Maia, Jardim Maria Helena, Jardim São Gabriel, Vila Progresso, Vila Santo Antônio, Chácara São Luiz, Jardim Maia, Vila Paulo Lenk, Jardim Zaira, Vila Hulda, Jardim Gumercindo, Jardim Paraventi, Cidade Maia, Jardim Mariana, Jardim Toscana, Vila Santa Maria, Jardim Santa Beatriz, Jardim São José, Jardim São Roberto, Jardim Leila Acras, Vila Aníbal, Jardim Pinhal, Bom Clima, Vila Bom Clima, Macedo, Jardim Maria Stella, Jardim Edgar, Jardim São Vicente, Vila Souza, Jardim Bandeirantes, Vila Oriente, Vila Lanzara, Jardim São Paulo, Jardim Barbosa, Vila Costa, Vila Miriam, Vila Nova Camargo, Vila Camargos, Jardim Aurélia, Jardim Kida, Vila São Jorge, Jardim Santa Bárbara, Vila Conceição, Vila Zanardi, Jardim Guarulhos, Jardim Santa Francisca, Vila Central, Vila Miriam, Vila Madeirense, Vila Rachid, Vila Palmeiras, Vila Ede, Vila Lídio Santana e Jd. IV Centenário

Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

Região V – Vila Rio de Janeiro/ Jd. São Paulo



OP 2009

Bairros:

Portal dos Gramados, Jardim Valéria, Vila Itapoan, Jardim Patrícia, Vila Bremem, Jardim Olga, Jardim Cristin Alice, Conjunto Residencial Osfaya, Conjunto Residencial Mourad, Jardim São Paulo, Vila Bancária, Vila Imaculada, Jardim Santa Cecília, Jardim Luciara, Vila dos Bancários, Jardim Iporanga, Jardim Mirandópolis, Jardim Miranda, Jardim Novo Iporanga, Vila Rio de Janeiro, Jardim Santa Cecília, Jardim Diogo.



Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

Região W – Lavras/ Soberana



OP 2009



Bairros:

Cidade Soberana, Jardim Monte Sião, Chácaras Bananal, Jardim Bananal, Jardim Adelina, Vila GPM, Lavras, Jd. Das Andorinhas, Jd. Ramos, Jd. Santa Terezinha, Vila Girassol, Jd. Cristina, Jd. Jade, Jd. IV Centenário, Jd. Hanna, Jd. Regina, Jd Santo Expedito, Jd. Aeródromo.

Fonte de pesquisa SDU / DGU – departamento de gestão urbana.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Construindo a cidade que queremos

Prefeito

Sebastião Almeida

Secretario de Governo

Alencar Santana

Coordenadora do OP

Kátia Lima

Rua João Bernardo de Medeiros, 160 - Bom Clima

Fone: 2475-8705



www.guarulhos.op.gov.br

Orçamento Participativo

GUARULHOS

Origens e Vivências



Apresentação

Chega até suas mãos a Revista do Orçamento Participativo (OP) de Guarulhos.

Com esta Revista, queremos destacar os trabalhos realizados pelo Programa Orçamento Participativo na cidade de Guarulhos nos últimos 8 anos (2001 a 2008).

Vamos juntos fazer memória da trajetória percorrida e levantar as melhorias propostas pelo OP à cidade de Guarulhos.

Muitos deles são obras importantes e serviços essenciais realizados nos bairros e Regiões. As melhorias são visíveis por toda a cidade!

Destas melhorias, são menos visíveis, pois fazem parte da democracia consubstanciada, envolvendo a riqueza da cidadania de toda a população, especialmente conselheiros e representantes regionais (delegados).

Portanto, como o Orçamento Participativo está contribuindo para fortalecer práticas e políticas articuladas com ideias democráticas e tantas realizações para uma outra cidade possível!

Igor Leitner, Siga este post.

As origens do Orçamento Participativo em cordel.

Delegados, conselheiros e trovezinhos do Orçamento Participativo.

Como funciona o Orçamento Participativo hoje.

E quem participa fala o quê?

Conquistas e desafios do Orçamento Participativo.

Cruzadinha do OP.



As Origens do Orçamento Participativo em Cordel



Povo de Guarulhos,
de São Paulo e do Brasil.
Preste atenção,
pois da história do Orçamento Participativo
eu vou fazer a narração.

Há anos
esta conquista está acontecendo.
Tem muita gente participando,
construindo a trajetória
e marcando esta história.

Você quer saber
como tudo se deu?
Abra bem os olhos,
prepare seu coração
e leia esta vivência de ação.

O que eu vou contar
aconteceu em Guarulhos,
na Prefeitura em 2001.
Naquele tempo a administração
resolveu incrementar a participação.

A Coordenadoria do OP foi criada
OP de outros municípios foram consultados.
A população foi convocada.
Foi colhido o primeiro resultado.

A cidade foi dividida em Regiões.
Em cada uma aconteceu uma grande reunião.
Moradores, líderes de movimentos e entidades
conversaram sobre os problemas da cidade.

Depois aconteceu mais uma reunião
em cada Região.
Esta foi chamada de Plenária Deliberativa,
pois muita coisa foi decidida
e o povo foi ativo.

Com organização e transparência,
atenção e persistência,
a população e as entidades
escolheram seus representantes
para o Conselho e comissários do OP desta cidade.



O povo muito opinou e a Prefeitura realizou obras e serviços em toda a cidade pra todas as idades.

Muita gente participou destas plenárias: mais de oito mil foram cadastrados, sem contar mais de três mil que não foram registrados. Nunca antes tinha acontecido na cidade!

Naquelas plenárias, o povo pegou o microfone na mão e participou pra valer da ocasião. Apresentou demandas e reivindicações. Prefeito e secretários escutando as opiniões.

Assim foi o OP em 2001, com participação popular e grande investimento. Os dirigentes municipais entraram em ação e contaram com os representantes da população.

Os conselheiros tornaram posse e junto com as secretarias do município definiram prioridades e princípios, fizeram intervenções, consultaram o Orçamento de 2002.

Depois acompanharam a votação do Orçamento na Câmara Municipal. Aprovado o Orçamento, o trabalho aumentou para o acompanhamento de sua execução.

Assim, os conselheiros fizeram muitos esforços, e ganharam reforços. Gente de vários grupos e de todos os cantos, fizeram história com seus encantos.

As Comissões Regionais de Acompanhamento fiscalizaram o Conselho do OP e seu andamento.

Assim, os representantes da população asseguraram sua ação.



Teve também a Caravana das Prioridades que percorreu as regiões da cidade para ver a realidade. Obras e serviços criados também foram visitados.

Nesta Caravana participou muita gente: Coordenadora do Orçamento Participativo, Conselheiros ativos, Comissões Regionais, técnicos e secretários municipais.

Não vamos esquecer da Secretaria Executiva que foi muito ativa. E a Coordenadoria do OP foi de muita ação, atuando com reflexão

E assim o OP foi crescendo e sua função exercendo, definindo obras e prioridades, disciplinando o Orçamento da Cidade, controlando as ações da Prefeitura, mudando a conjuntura.

Os representantes da população também foram crescendo com sua atuação no dia a dia do OP e nos cursos de formação com muita satisfação.

Que tal esta narrativa? Teve gosto de aperitivo? Você quer saber mais sobre o Orçamento Participativo? Não deixe de ler esta Revista do OP. E forme seu ponto de vista sobre o OP.



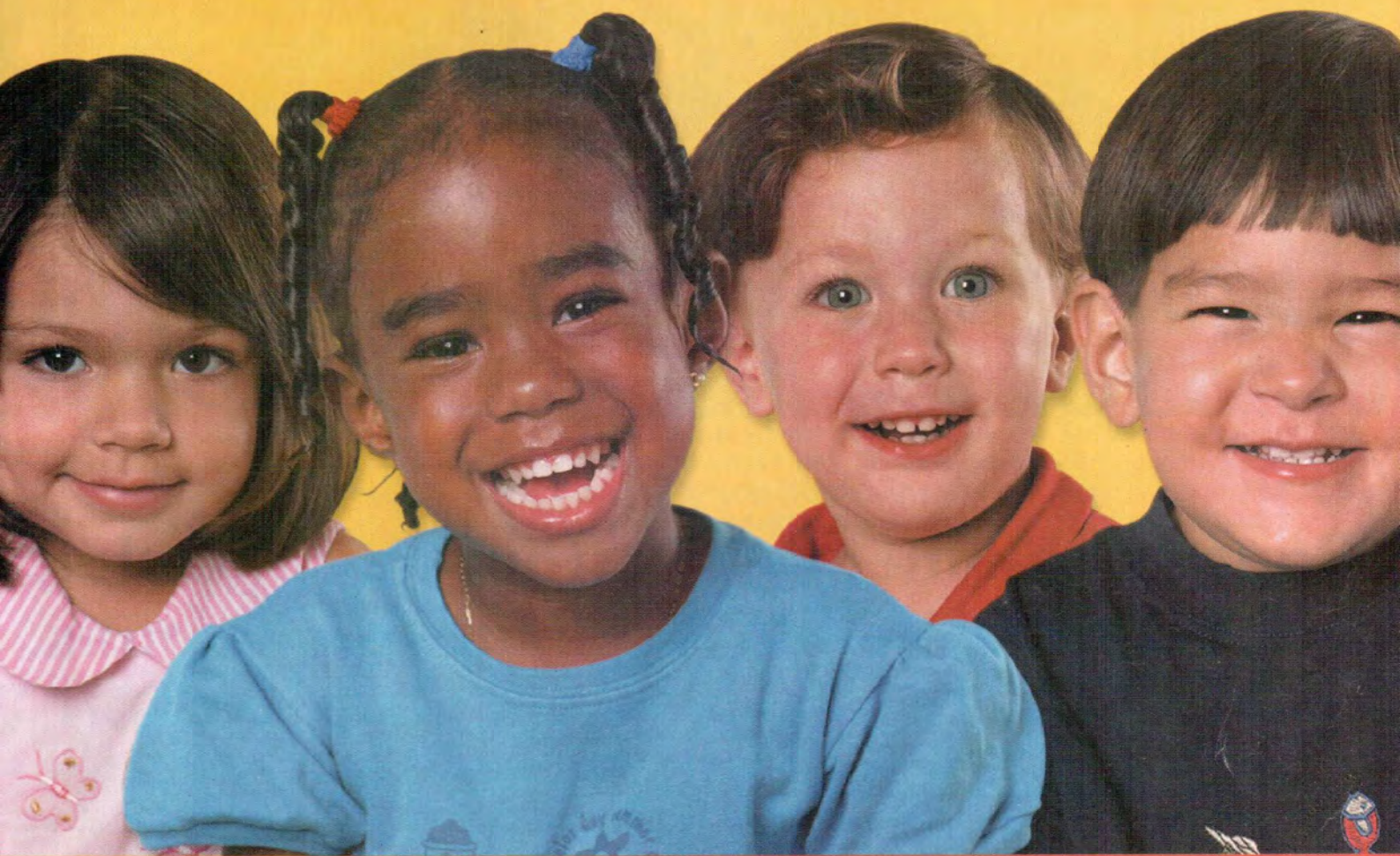
A CIDADE VOLTANDO A SORRIR



Prefeitura de

Guarulhos

**Eles só têm 2 anos.
E já vivem numa
cidade melhor.**



**Prefeitura de
Guarulhos**

Dois anos. Fazendo mais. Gastando menos.

GUARULHOS

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Nesta revista você verá como estão as obras e ações do Orçamento Participativo, em julho de 2003, nas seguintes regiões:

**PIMENTAS - BONSUCESSO - CUMBICA
SÃO JOÃO - PRESIDENTE DUTRA E REGIÕES PRÓXIMAS**



2 anos e meio de participação popular.



com trabalho, honestidade e a sua participação, nossa cidade está mudando. Cada dia mais, gastando muito menos.

Prefeitura de
Guarulhos
Planejando o futuro



REVISTA DO

Orçamento Participativo

para 2006 e 2007



QUEM QUER UMA CIDADE CADA VEZ MELHOR, LEVANTE A MÃO

Nesta revista você verá as obras e ações realizadas nas regiões: Taboão, Cabuçu/Recreio São Jorge, Cocaia/Vila Rio, Jardim Adriana, Parque Continental, Bela Vista/Cecap/Vila Barros, Gopoúva/Vila Galvão, Ponte Grande/Vila Augusta, Bom Clima/Centro e Tranqüilidade/Itapegica.



REVISTA
2008 / 2009

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Construindo a cidade que queremos



Nesta revista você verá as obras e ações realizadas nas regiões:

Pimentas/Água Chata, Pimentas/Parque Jurema,
Pimentas/Marcos Freire/Cidade Tupinambá/Jacy e Any,
Jardim Leblon, Cidade Satélite/Parque Uirapuru, Jardim Cumbica,
Cidade Jd. Cumbica, Presidente Dutra, Lavras/Soberana,
Bonsucesso e Ponte Alta, e São João/Santos Dumont.



Prefeitura de
Guarulhos
www.guarulhos.sp.gov.br

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

COM V

a honra de convidá-lo(a) para o evento de posse dos representantes ele
Fórum Regional e Conselho do Orçamento Participativo 2011.



Será no dia 8 de outubro, sábado, às 9 hor
no Adamastor/Centro - Av. Monteiro Lobato, 734 - Ba

Contamos com a sua presença.

