

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

NELSON KENGO SATO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE DIADEMA
Contribuição da Participação Popular na Implementação de Políticas Públicas no
Município no período de 2001 a 2012

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2018

NELSON KENGO SATO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE DIADEMA
Contribuição da Participação Popular na Implementação de Políticas Públicas no
Município no período de 2001 a 2012

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia - DAGEE, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal” -

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres

CURITIBA - PR

2018



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública Municipal



TERMO DE APROVAÇÃO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE DIADEMA Contribuição da Participação Popular na
Implementação de Políticas Públicas no Município no período de 2001 a 2012

Por

NELSON KENGO SATO

Monografia apresentada às 09:00, do dia 1 de agosto de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

RICARDO LOBATO TORRES
UTFPR - Curitiba
(orientador)

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza
UTFPR - Curitiba

Rogerio Alon Duenhas
UTFPR - Curitiba

BANCA EXAMINADORA:

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

Rogério Alon Duenhas

Ricardo Lobato Torres

Itapevi, 1º de agosto de 2018

Ao PAI, o criador

Aos meus pais, minha eterna gratidão (in memoriam)

À minha esposa Marcia e minha filha Lígia, pelo apoio, incentivo e paciência

Sinceros agradecimentos
Ao Professor Doutor e orientador Ricardo Lobato Torres
À Universidade Tecnológica Federal do Paraná, pelo curso oferecido
Aos Professores do Curso Gestão Pública Municipal
À equipe do Polo Itapevi

Sinceros agradecimentos a todos pela especial gentileza, apoio incondicional e contribuições que tornaram este trabalho possível.

Adi dos Santos Lima
Antonio Rodriguez
Arquimedes Andrade
Dejanira Maria da Silva
Geraldo Antonio da Silva
Laura Pereira Teixeira
Lilian Cabrera
Luiz Carlos Manoel
Mara Regina de Souza
Maria de Fátima Queiroz
Maria de Lourdes Ferreira
Odair Cabrera

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto o estudo de caso do Orçamento Participativo do Município de Diadema. Procuramos analisar a contribuição da participação popular nas discussões, sugestões e proposições nas plenárias para elaboração do orçamento anual do município. Verificar se as propostas levadas pela sociedade e aprovadas nas plenárias foram acatadas pela administração e quais das políticas públicas implementadas decorreram das reivindicações populares, no período de 2001 a 2012. Definido o tema, procuramos formular a relação entre as variáveis participação popular e políticas públicas implementadas. Objetivamente, a relação entre o problema (participação popular) e a hipótese (políticas públicas implementadas). Com a finalidade de análise da relação entre o problema e a hipótese, fizemos pesquisa de campo para coleta de dados com fontes bibliográfica e documental e entrevista semiestruturada.

Palavras-chave:(Conselhos participativos, Município de Diadema, Orçamento Participativo, Participação popular)

ABSTRACT

The current paper aims to study the case of the Orçamento Participativo of the city of Diadema. It was sought to analyze the contribution of popular participation in the discussions, suggestions and propositions in the plenaries to elaborate the annual budget of the city. Verify if the proposals that was taken by the society and approved in the plenary were accepted by the administration and which of the public policies implemented were based on the popular demands, from 2001 to 2012. Once the theme was defined, it was tried to formulate the relation between the variables popular participation and public policies that were implemented. Objectively, the relation between the problem (popular participation) and the hypothesis (public policies that were implemented). In order to analyze the relation between the problem and the hypothesis, a field research was done to collect data with bibliographical and documentary sources and semi-structured interviews.

Key words: (Participative counselling; City of Diadema; Orçamento Participativo; Popular participation)

TABELAS

Tabela 1 – Prefeitos do Município de Diadema	47
Tabela 2 – Demandas acolhidas e implementadas	64
Tabela 3 – Equipamentos da Secretaria Social e Cidadania	72
Tabela 4 – Equipamentos da Secretaria da Cultura	72
Tabela 5 – Equipamentos da Secretaria da Educação	73
Tabela 6 – Equipamentos da Secretaria de Esporte e Lazer	73
Tabela 7 – Equipamentos da Secretaria da Saúde	73

ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABC – Municípios da Região Metropolitana da São Paulo: Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul
- ABCD – ABC acrescida do Município de Diadema
- AIDS - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (*acquired immunodeficiency syndrome*)
- APRM – Área de Proteção e Recuperação de Mananciais
- CAIS – Centro de Atenção à Inclusão Social
- CCMI – Centro de Convivência da Melhor Idade
- COP – Coordenação de Orçamento Participativo
- CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- CRI – Centro de Referência do Idoso
- DST – Doenças Sexualmente Transmissíveis
- E.M. – Escola Municipal
- ES – Espírito Santo
- ESAF – Escola de Administração Fazendária
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
- MDB – Movimento Democrático Brasileiro
- MOVA – Movimento de Alfabetização de Adultos
- OMS – Organização Mundial da Saúde
- ONG – Organização Não Governamental
- OP – Orçamento Participativo
- OPPES – Observatório de Políticas Públicas, Econômico e Social de Diadema
- PDT – Partido Democrático Trabalhista
- PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PPA – Plano Plurianual
- PPBS - Planning, Programming and Budgeting System
- PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RJ – Rio de Janeiro

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SANED – Companhia de Saneamento de Diadema

SEPLAGE – Secretaria de Planejamento e Gestão Pública

SP – São Paulo

UAMPA – União de Associações de Moradores de Porto Alegre

UBS – Unidade Básica de Saúde

UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo

UPA – Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1. Tema	14
1.2 Objetivos	14
1.2.1 Objetivo geral	14
1.2.2 Objetivos específicos	15
1.3 Metodologia	15
1.4 Estrutura	15
2. PARTICIPAÇÃO POPULAR E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO	16
2.1 Contexto da abertura política pós ditadura militar e a Constituinte	17
2.3 Participação social.....	20
3. ORÇAMENTO PÚBLICO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	23
3.1 Breve histórico	23
3.1.1 Na Inglaterra	23
3.1.2 Na França	22
3.1.3 Nos Estados Unidos	24
3.1.4 No Brasil	25
3.2 Orçamento Público	27
3.2.1 Plano Plurianual - PPA	29
3.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	29
3.2.3 Lei Orçamentária Anual - LOA	30
3.2.4 A Elaboração do Orçamento	30
3.3. Orçamento Participativo	32
3.3.1 Breve histórico	35
3.3.2 Etapas do Orçamento Participativo	37
3.3.3 Pontos positivos do Orçamento Participativo.....	39
3.3.4 Pontos negativos do Orçamento Participativo	40
3.4 Síntese	42
4. METODOLOGIA	

4.1 Caracterização da Pesquisa	44
4.2 Procedimentos da Pesquisa	444
4.3 Problema	44
4.4 Hipótese	45
5. MUNICÍPIO DE DIADEMA	48
5.1 Dados Gerais do Município	48
5.2 Emancipação do Município	48
5.3 Eleição do Partido dos Trabalhadores em 1982	51
5.4 Investidura de Gilson Menezes	52
5.5 Participação popular	55
5.6 Participação popular nas discussões do Orçamento Anual	57
5.7 Breve relato sobre a participação popular no período de 1989 a 1992	59
5.8 Breve relato da participação no período de 1993 a 1996	61
5.9 Breve relato da participação no período de 1997 a 2000	61
5.10 Participação popular no período 2001 a 2008	61
5.11 Participação popular no período 2009 a 2012	63
6. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	64
6.1 Documentos a serem pesquisados	64
6.2 Procedimentos de coleta de dados	65
6.2.1 Fonte documental	65
6.2.2 Entrevista	66
6.2.3 Documentos disponíveis	66
6.3 Análise das informações	70
6.4 Resumo das condições do Município em 2010	75
6.5 Dados sobre o Município - Censo IBGE 2010	78
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
8. REFERÊNCIAS	8483

1. INTRODUÇÃO

Quando da emancipação do Município de Diadema em 1949, a cidade caracterizava-se como bairro dormitório de cidades circunvizinhas. Por algumas décadas manteve a pecha de favelão, conhecida como a cidade mais violenta do Estado de São Paulo e também como local de desova humana.

O número de imóveis por invasões de terrenos particulares e municipais era considerável. Habitações de precárias condições de moradia, nas quais não havia luz, água encanada, esgoto, calçamento etc. Além disso, não havia escolas de ensino fundamental e saúde próximas suficientes a essas ocupações clandestinas.

Já nessa época, Diadema contava com um parque industrial regular, porém, sem indústrias de ponta que levassem maior dinamismo ao Município. Eram empresas de suporte para as grandes fábricas de São Bernardo e Santo André, pois o nível de escolaridade da população não permitia a instalação de empresas que demandavam mão de obra especializada.

Cortado por vários córregos, as inundações eram corriqueiras e deslizamentos com vítimas ocorriam regularmente, uma vez que poucas ruas estavam asfaltadas e o relevo muito irregular. Como dizem os moradores mais antigos, “era uma lama só. Tinha de andar de botas. Senão não conseguia andar pelas ruas esburacadas e enlameadas”.

Tudo era precário. Sem infraestrutura de saneamento, de zoneamento, de transporte, de moradia, de saúde, de educação e com alta criminalidade. Em resumo, tudo estava por fazer.

Essa foi a realidade que o prefeito Gilson Luiz Correia de Menezes encontrou quando assumiu a Prefeitura do Município de Diadema para o mandato de 1983 a 1986, depois prorrogado até 1988.

Ressaltamos que já em 1984, Diadema utilizou, incentivado pelo governo, a participação popular para definir as prioridades de governo do recém empossado, principalmente na saúde, na regularização de favelas e na elaboração do orçamento anual (LOA). Neste caso, por meio do “Conselho de Orçamento”.

Nas gestões que se seguiram a forma da participação popular passou por ajustes e adequações para propiciar maior interação entre o governo e a sociedade.

Em 2001, tem início a implantação do Orçamento Participativo com base na metodologia de Porto Alegre. Não exatamente na mesma forma, a exemplo dos pesos para priorização dos investimentos. Mas com várias diretrizes semelhantes e com ampla participação popular.

A prática do Orçamento Participativo nos moldes do modelo de Porto Alegre tem início em 2001, ressalvando sempre que a participação popular na elaboração da LOA já ocorrera a partir de 1983.

Desta forma, optamos para pesquisa do presente tema o período de 2001 a 2012, seguindo o entendimento técnico de que o Orçamento Participativo, conforme as práticas de Porto Alegre, ocorreu a partir de 2001.

Nos livros e textos que tratam do tema, praticamente inexistente citação sobre Diadema. Chama a atenção, pois é de se ressaltar que, talvez seja a participação popular na elaboração do orçamento mais longo no Brasil. Daí o interesse nesse tema com a ressalva da limitação da abrangência e tempo, devido ao exíguo período para conclusão do trabalho.

Qual a contribuição da participação popular nas políticas públicas implementadas no Município de Diadema no período de 2001 a 2012?

Houve de fato a participação do povo nas discussões, sugestões e propostas nas plenárias para elaboração do orçamento do município? As propostas levadas pela sociedade às plenárias foram acatadas pela administração? Das reivindicações populares aceitas pela administração, quais delas foram implementadas?

1.1 Tema

Orçamento Participativo de Diadema Contribuição da Participação Popular na Implementação de Políticas Públicas no Município no período de 2001 a 2012

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Analisar a contribuição da participação popular na elaboração dos orçamentos anuais do Município (Lei Orçamentária Anual - LOA).

1.2.2 Objetivos específicos:

Analisar a participação popular nas discussões, sugestões e proposições nas plenárias para elaboração do orçamento anual do município (LOA).

Verificar se as propostas levadas pela sociedade e aprovadas nas plenárias foram acatadas pela administração.

Verificar quais das políticas públicas implementadas decorreram das reivindicações populares e qual o grau dessa participação.

1.3 Metodologia

A metodologia utilizada nesta pesquisa está detalhada no Item 4. METODOLOGIA, no qual buscamos caracterizar o problema, a hipótese e a análise da possível relação entre as duas variáveis do tema proposto.

Para a análise da relação entre o problema e a hipótese usamos a pesquisa de campo para coleta de dados com fontes bibliográfica e documental e entrevista semiestruturada.

1.4 Estrutura

O presente trabalho contempla a participação popular e formas de participação social (item 2) na Constituição Federal do Brasil e legislação pertinentes.

No item 3 tratamos do Orçamento Público e Orçamento Participativo. Neste item consta breve histórico do Orçamento Público, o Orçamento Público no Brasil (PPA, LDO e LOA) e breve histórico do Orçamento Participativo.

No item 4 abordamos a metodologia para coleta e análise de informações sobre o tema proposto.

Cuidamos do Município de Diadema no item 5, com breve histórico desde a sua emancipação, dados sobre o Município, eleição do Partido dos Trabalhadores em 1982, a participação popular nas gestões até dezembro de 2012.

No item 6 fizemos a apresentação e discussão dos resultados da nossa pesquisa. A análise da relação entre o problema e a hipótese do tema proposto.

Por fim, apresentamos as considerações finais no item 7.

2. PARTICIPAÇÃO POPULAR E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

2.1 Contexto da abertura política pós ditadura militar e a Constituinte

Após o período mais obscuro imposto pela ditadura militar após o golpe de 1964, teve início, no Governo de Ernesto Geisel (1974 a 1979), o processo de redemocratização, segundo ele próprio, de forma lenta e gradual. O sucessor General João Batista de Oliveira Figueiredo (1979 a 1985) deu continuidade ao rumo da democracia que culminou na eleição de um representante civil para a Presidência da República que tomou posse em 1986.

Em meados dos 1970 segmentos importantes da sociedade descontentes com os rumos tomados pelos militares começaram a abandonar o regime. A elite empresarial que deu sustentação financeira e política ao golpistas demonstravam insatisfação com a crise econômica que se iniciara no país. A imprensa marrom que praticamente fora unânime no apoio em 1964 passou a criticar os atos dos governantes.

A sociedade clama por mais democracia. Os movimentos sociais e políticos se alastram por todo país e contam com a ampliação da participação de segmentos outrora apoiadores dos militares.

Alguns episódios são marcantes em favor da marcha pela conquista da democracia: em 1978 surgiram as greves dos metalúrgicos do ABC-SP (Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul) e se espalharam para outras regiões, não obstante a repressão das forças de segurança. Outro fato importante foram as eleições de 1978 com expressivo crescimento da oposição. Em 1979, o General Figueiredo promulga a Lei nº 6.683/79, concedendo a anistia àqueles que cometeram crimes políticos e congêneres no período de 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, tanto para civis como para militares torturadores.

Ainda em 1979, Figueiredo permitiu a criação de mais partidos políticos com o objetivo de enfraquecer a oposição. Porém, a história mostra o oposto. Daí surgiram partidos que no futuro seriam politicamente expressivos, como o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), o PT (Partido dos Trabalhadores), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e PDT (Partido Democrático Trabalhista). Nas eleições de 1982 a oposição elegeu 22 governadores dos 27 estados no país.

Outro fator importante para a insatisfação da sociedade decorreu da crise econômica no país, com inflação anual em torno de 110%, retração da economia, desemprego em massa, grande perda do poder aquisitivo dos trabalhadores, má distribuição de renda, aumento

assustador da dívida externa em consequência da crise internacional do petróleo e da política da alta de juros implantada pelo governo dos Estados Unidos da América, Ronald Reagan.

Diante do quadro econômico altamente desfavorável, a resistência dos militares contra a abertura política teve de ser atenuada e a luta pela redemocratização ganha força por todo país. Finalmente culminará no Movimento pelas Diretas Já e na Constituinte de 1988.

2.2 Participação na Constituição Federal do Brasil e legislação

Para a elaboração da Constituição foram realizadas inúmeras audiências públicas e colhidas sugestões e propostas de entidades representativas da sociedade, dos órgãos públicos, acadêmicos, juristas, políticos, populares, e outros interessados. A amplitude das audiências, temas e propostas reais abrangendo profissões, etnias, raças, credos etc. e o empenho de seus representantes levaram os constituintes a dialogar com o povo. A proximidade com a sociedade e o conhecimento do Brasil real acabaram norteando o conteúdo da Constituição. (NASCIMENTO, 2013).

A “intensa participação da sociedade no processo de elaboração do texto da nova Constituição interferiu na configuração da sua versão final” (NASCIMENTO, 2013).

A participação da sociedade na formulação, implementação e controle social das políticas públicas garantida na Constituição é, sem dúvida, o contraponto à experiência política autoritária reinante ao longo de nossa história. O cidadão volta a ter voz nas decisões políticas de seu interesse, seja de modo espontâneo com a volta da democracia ou por meio dos instrumentos constitucionais e legais. Abandona a condição de “ignorante”, “desinteressado”, “desacreditado” e “tutelado pelo Estado”, denominações pejorativas dadas pelas elites governantes como forma de perpetuação do poder. Essa seria, a princípio, um dos objetivos dos dispositivos constitucionais.

O direito ao exercício de poder de fiscalização das ações públicas, entendendo-se como participação, propositura, decisões e controle, está presente em vários dispositivos constitucional.

O Art. 29, XII trata da cooperação das associações representativas no planejamento municipal (lei orgânica); Art. 31, § 3º determina que as contas anuais dos Municípios deverão ficar à disposição para exame e apreciação dos contribuintes que poderão questioná-las se não estiverem em consonância com a lei; Art. 74, §2º prevê que os três poderes manterão, de forma integrada, sistema de controle interno de maneira que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato poderá, na forma da lei, denunciar irregularidades ou

ilegalidade perante o Tribunal de Contas da União; no Art. 194, Parágrafo Único, VII consta o caráter democrático e descentralizado da administração da seguridade social mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados; Art. 198, III estabelece a participação da comunidade no Sistema Único de Saúde (SUS); Art. 204, II estipula a participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das ações governamentais na área da assistência social; Art. 206, VI institui que o ensino público será ministrado pelo princípio da gestão democrática, conforme previsão legal e no Art. 227, § 1º é admitida a participação de entidades não governamentais nas políticas públicas em defesa da criança, do adolescente e do jovem.

Os conselhos gestores de políticas públicas são instituídos pelos três níveis de governos – federal, estadual e municipal – e, por conseguinte, geridos por legislação editada conforme competência do ente federado (VILELA, 2005).

Em cada das esferas são muitos os conselhos existentes. No governo federal há conselhos ligados diretamente às atribuições do Executivo e outros aos ministérios. Assim ocorre nas demais esferas. Ou seja, pertinentes ao Executivo e às Secretarias.

No âmbito federal, apontamos quatro dos que consideramos mais importantes e que inclusive norteiam os correlatos estaduais e municipais:

Conselho Nacional da Saúde – (CNS) – Lei nº 8.142, 1990;

Conselho Nacional de Educação – (CNE) – Lei nº 9.394, 1996;

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) – Lei nº 8.742, de 1993 e

Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) – Lei nº 8.213, de 1991.

A Lei da Transparência – Lei nº 12.527, de 2011, cuida do acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Em 2014, a Presidência da República publicou o Decreto nº 8.243 instituindo a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. O decreto cuida exclusivamente da participação social no país.

Destacamos outros dois dispositivos legais que estão diretamente ligados ao tema do presente trabalho.

O primeiro, a Lei Complementar nº 101, de 2000, que trata das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (alterada pelas Leis Complementares nº 131/2009 e 156/2016).

O Art. 48, § 1º, I, II, III, § 2º ao § 6º e Art. 48-A tornam obrigatória a transparência dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, sobre a gestão fiscal, da execução orçamentária e financeira; tratam da participação popular nos processos de elaboração dos planos e da centralização das informações contábeis, orçamentárias e fiscais dos Municípios, Estados, Distrito Federal e órgãos públicos nos sistemas únicos de execução orçamentária e financeira estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União.

Em segundo, a Lei nº 10.257, de 2001, chamada de Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Os Art. 4º, f, Art. 43, I, II, III, IV, Art. 44 e Art. 45 regulamentam a gestão democrática da cidade por meio de vários instrumentos como órgãos colegiados de política urbana, audiências e consultas públicas, conferências, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, a participação popular sobre as propostas do plano plurianual, lei e diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e nos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

A autora Scuassante cita a nova condição para o exercício da democracia direta e participativa, dentre elas, o orçamento participativo.

A Constituição Federal de 1988 classificou o Brasil como um Estado Democrático de Direito, elegendo a democracia como um dos pilares desse novo modelo de Estado, distinguindo-se dos demais (liberal e social) justamente por prever a participação popular nos atos decisivos no exercício do poder.

Nesse sentido, a democracia é uma forma de governo no qual o poder e a responsabilidade cívica são exercidos por todos os cidadãos, diretamente ou através dos seus representantes livremente eleitos. De acordo com Débora Nunes (2006, p. 14) “num país onde o poder de decisão foi historicamente monopolizado pelos representantes de uma elite econômica muito restrita, a participação da população significa uma democratização desse poder.”

Desse modo, a participação popular tornou-se a essência do Estado Democrático de Direito, motivo pelo qual a constituição vigente, também denominada “Constituição Cidadã”, inovou criando diversos mecanismos que possibilitassem o exercício da democracia direta e participativa, sendo que, para alguns casos (orçamento participativo), obrigou a sua observância para realização da própria gestão pública. Por conseguinte, a noção de cidadania ganha outro significado, ampliando a atuação da sociedade, que anteriormente se restringia à escolha dos governantes. (SCUASSANTE, sem data da postagem no site).

A autora Salles complementa essa mudança progressista no âmbito municipal:

É nessa conjuntura que a participação popular no âmbito do município se constituiu em uma possibilidade de inovação e mudança, por meio da construção de uma **nova institucionalidade**, capaz de modificar o padrão de gestão vigente, e da introdução de práticas participativas na gestão pública. (grifo do autor) (SALLES, 2014, p. 73)

2.3 Participação Social

O presente trabalho não tem a pretensão de estender a discussão teórica acerca da participação social nas múltiplas matérias que possam abarcar. Teríamos uma verdadeira gama de definições e enfoques, bem como de objetivos diversos. A participação por ser dinâmica ao longo da história, encontramos diferentes conceitos a depender do autor, regime político, espaço e tempo.

As formas da participação são inúmeras. É bastante comum depararmos com citações sobre a participação criminosa, política, partidária, ideológica, por descontentamento a algum fato ou pessoa, de apoio a algum fato ou pessoa, reivindicativo, individual, coletivo, por igualdade de direitos entre gêneros, defesa das minorias, por igualdade de raças, cor, religião etc.

Há a discussão do grau de intensidade da participação dos indivíduos na sociedade. Encontramos desde a ausência da participação, passando pelo direito de opinião, porém sem que as sugestões sejam adotadas e até os níveis em que o cidadão tem a prerrogativa do poder de decisão. Ressalte-se que o poder de decisão é imperativo, na medida em que o poder público está obrigado a acatar.

A participação social se dá por meio da prática diversa de atores que buscam influenciar nas decisões do poder público na direção de quais políticas públicas desejam ser implementadas. Ou seja, a exteriorização de um problema específico, a proposição de soluções para viabilização do problema e a pressão, pelos atores sociais demandantes, no processo político elaborativo da proposta legal (RUA, 2012).

Em texto apresentado na VII Jornada Internacional Políticas Públicas, os autores Simões e Simões, 2015, descrevem o conceito de participação social:

A participação social nos processos de construção de políticas públicas é um tema explorado por vários autores que, em cada contexto social, a referenciam sob distintas nomenclaturas, tais como inclusão social, participação de cidadãos, participação popular, participação democrática e participação comunitária, podendo uma mesma prática ter vários nomes ou um mesmo nome representar práticas distintas. Todavia, independentemente do nome ou do modo como a prática é estabelecida, as iniciativas de

inclusão da sociedade na gestão das políticas públicas buscam atender um anseio da própria população por integrar processos de tomadas de decisão levando diretamente ao governo suas demandas. (SIMÕES; SIMÕES, 2015, p. 1)

A efetiva participação social na defesa de seus legítimos interesses somente é possível mediante uma sociedade democrática de direito, ao contrário dos regimes políticos totalitários ou semifechados nos quais os cidadãos aceitam compulsoriamente as decisões governamentais.

A Constituição de 1988 possibilitou a participação social normatizada por vários instrumentos legais, mas principalmente por meio dos diversos conselhos como citados anteriormente.

Não resta dúvida de que os conselhos contribuíram significativamente para a inclusão da sociedade nas proposições e tomadas de decisões nos três níveis de governo. São conselhos que trouxeram avanços nas políticas públicas específicas, como mulher, meio ambiente, saúde, educação, criança, idoso etc. Outro fator que deve ser destacado refere-se ao processo de descentralização administrativa e de recursos da União aos Municípios e Estados e destes aos Municípios. Os municípios estão obrigados a constituir conselhos como condição necessária para receberem repasses financeiros, como nos casos da saúde e educação. Os recursos destinados aos municípios constituem-se em medida elogiável, pois as prefeituras como os centros administrativos e de poder mais próximo aos cidadãos, supõe-se, têm o melhor domínio da necessidade da população local. Além disso, é em seu perímetro administrativo que vivem os atores dos setores organizados da sociedade que participam do processo da elaboração, monitoramento e análise das políticas públicas pertinentes (SALLES, 2014).

Não obstante o reconhecimento da importância dos conselhos sociais como instrumento de democratização do nosso país, há várias críticas quanto a efetividade funcional e de resultados desejados. A depender da importância do tema, os objetivos são díspares. Se o conselho está atrelado a uma política pública importante, por exemplo, pode ter poucos resultados positivos, tendo em vista os interesses diversos de grupos políticos, setores econômicos, subsetores produtivos etc. que emperram a execução dessa política. Por outro lado, se de pouca importância e que requer poucos recursos, a probabilidade de sucesso será certa.

No âmbito municipal ainda existe o clientelismo, práticas corporativistas e não coletivas, cooptação de membros pelo prefeito, constituição de conselhos com membros

indicados pelo executivo, despreparo técnico e político dos conselheiros, controle da agenda temática pelo executivo, falta de interesse da população, distanciamento e descrédito em políticos e política etc. (SALLES, 2014).

O interesse dos executivos municipais ocupa lugar de destaque na constituição dos conselhos. Os conselhos na área da saúde e educação estão instalados em praticamente todos os municípios do país. O alto percentual nessas duas áreas tem sua explicação em razão dos repasses legais da União e Estados aos Municípios. Por outro lado, conforme pesquisa de 2012 elaborada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, dos 5.565 municípios existiam 1.231 Conselhos Municipais de Política Urbana ou similar, o que corresponde apenas a 22,12% dos municípios. No caso dos Conselhos Municipais de Transporte, a incidência era ainda menor. Apenas 357 municípios contavam com esses conselhos. Isto é, somente 6,42% da totalidade das prefeituras nacionais. Infelizmente não encontramos informações, como por exemplo, a quantidade de comissões orçamentárias constituídas e em funcionamento no Brasil.

O baixo percentual de municípios com conselhos de política urbana e de transporte é bastante preocupante na medida em que afetam o cotidiano e a qualidade de vida de toda população da sua jurisdição. São dados que corroboram a velha e nefasta prática que sobrepõe aos interesses sociais. A existência das cidades divididas em cidade formal (rica e com toda a infraestrutura) e cidade informal (pobre, inacabada, carente de serviços e sem infraestrutura) (PINHEIRO, 2014). Ou seja, exemplo claro da ausência da participação social nas definições de políticas públicas. A cidade do Rio de Janeiro é o típico exemplo do descaso das autoridades públicas para com as comunidades dos morros.

3. ORÇAMENTO PÚBLICO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

3.1 Breve histórico

A técnica da prática de controle econômico-financeira, teve início no âmbito empresarial. O surgimento do controle dessa técnica visava conhecer com antecedência os recursos necessários e a sua correta destinação em busca de investimento e lucros desejados.

Com o crescimento das atividades e delegação do comando a terceiros, os proprietários sentiram a necessidade da implantação definitiva desse instrumento de controle para melhor fiscalização das atividades empresariais. Daí saíram as técnicas orçamentárias que mais tarde migraram para o setor público.

3.1.1 Na Inglaterra

A Magna Carta, outorgada em 1217 pelo Rei João Sem Terra previa que somente o Conselho Comum (*Common Counsel*) poderia criar tributo e auxílio no Reino. (GIACOMONI, 2017).

Em 1689, o Rei Carlos II instituiu a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), determina que ninguém será obrigado a pagar impostos sem que haja previsão em Lei do Parlamento. Estabeleceu, também, a separação das finanças do Estado (reino) e da Coroa. As finanças passaram a ser compostas anualmente (Lista Civil) e aprovadas pelo Parlamento. (GIACOMONI, 2017)

A lei do Fundo Consolidado, de 1787, foi um grande avanço para as finanças públicas. Com essa lei, a partir de 1802, o Estado passou a publicar anualmente o relatório detalhados das finanças. (GIACOMONI, 2017)

Mesmo antes da implantação do orçamento formal, a Câmara dos Comuns adotou o princípio de só aprovar proposta de despesas oriundas da Coroa. Tal regra visava respeitar as prerrogativas do Executivo, como o responsável pelas finanças do Estado. Ao Legislativo competia aprovar, reduzir ou rejeitar a despesa proposta, bem como o controle da execução do orçamento. Tal modelo ainda hoje é seguido, não tendo sofrido modificações sensíveis quando da transferência das atribuições executivas da Coroa para o Gabinete. (GIACOMONI, 2017, p. 33)

3.1.2 Na França

A lei financeira anual teve início em 1815, contudo, sem as especificações das dotações, bem como do controle das despesas e receitas pelo parlamento. Somente a partir de 1831, o parlamento passou a ter controle completo sobre o orçamento da república.

O sistema orçamentário francês ali adotado consolidou-se e é utilizado como modelo para os atuais orçamentos públicos, inclusive pelo Brasil, a saber:

- a) a anualidade do orçamento;
- b) a votação do orçamento antes do início do exercício;
- c) o orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade) e
- d) a não-vinculação de itens da receita a despesas específicas (princípio da não-afetação das receitas). (GIACOMONI, 2017, p. 34).

3.1.3 Nos Estados Unidos

De 1802 a 1865 a Comissão de Meios e Recursos, designada pela Câmara dos representantes, manteve rigoroso controle sobre os assuntos relativos à receita e as apropriações da despesa do Estado. A partir de então, a Comissão, passou a dividir a sua função com outras comissões e autoridades, o que provocou desequilíbrio nas finanças pública do país.

Com o crescimento das despesas governamentais e complexidade da gestão da máquina estatal, em 1919, a Câmara dos Representantes constituiu comissão específica para analisar a reforma orçamentária. Essa comissão ao final dos trabalhos propôs a adoção do orçamento elaborado pelo Executivo, que em 1921 foi transformada em lei, sob o título de Lei de Orçamento e Contabilidade (*Budget and Accounting Act*).

Antes mesmo da reforma do orçamento nacional, os municípios passaram por experiências inovadoras e implantaram reformas orçamentárias pioneiras e modernizadoras, atribuindo ao prefeito o comando direto sobre o orçamentário. Esse novo modelo marcou pela inovação técnica, chamada de Orçamento de Desempenho (*performance budget*), e que serviu de base para as reformas orçamentárias findo a Segunda Guerra Mundial.

{...} Em meados da década de 1930, o Departamento de Agricultura e a Administração do Vale do *Tennessee* (*TVA*) adotaram classificações orçamentárias por projetos e programas. Esse modelo revolucionário representava assim a fórmula capaz de aproximar a técnica orçamentária do planejamento, instrumento gerencial que começava a ter ampla aceitação.

.....
A nova técnica ficou conhecida através do rótulo **PPBS** (*Planning, Programming and Budgeting System*) – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento – constituindo-se no coroamento de uma série de estudos e aplicações práticas realizadas nos órgãos militares pela empresa de consultoria *Rand Corporation* (GIACOMONI, 2017, p. 37 – 38).

O *PPBS* (*Planning, Programming and Budgeting System*) foi adotado por muitos anos nos Estados Unidos, passou a ser amplamente utilizado por outros países, inclusive o Brasil, que o mantém até a presente data. O *PPBS* extrapola o modelo que aproxima tão somente a

técnica orçamentária do planejamento, na medida em que há a junção concreta entre o técnico e o político.

3.1.4 No Brasil

O autor traz o histórico do orçamento nas constituições brasileiras:

É na Constituição Imperial de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Em seu artigo 172 [...].

[...] Alguns autores consideram a Lei de 14-12-1827 como a primeira lei de orçamento do Brasil [...] (GIACOMONI, p. 40).

Diante das dificuldades de implantação em razão das deficiências na arrecadação e conflitos na colônia, alguns autores consideram outra data:

[...] O primeiro orçamento brasileiro teria sido, então, aquele aprovado pelo Decreto Legislativo de 15-12-1830 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1º-7-1831 A 30-6-1832. (VEIGA, F, , 1959, PG. 22-23, citado por GIACOMONI, 2017, p. 40 - 41).

A Lei de 12-8-1834 emendou a Constituição e regulou o funcionamento das assembleias legislativas provinciais, definindo entre suas competências:

- a) a fixação das despesas municipais e provinciais, bem como os impostos necessários para atender a tais encargos, e
- b) a repartição das rendas entre os municípios e a fiscalização do emprego das mesmas.

Com a Constituição de 1891, que se seguiu à Proclamação da República, houve importante alteração na distribuição das competências em relação ao orçamento. A elaboração desse passou a ser função privativa do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Executivo. Visando auxiliar o Congresso no controle, a Constituição instituiu um Tribunal de Contas [...] (GIACOMONI, 2017, p. 41).

Em 1922, por ato do Congresso Nacional, foi aprovado o Código de Contabilidade da União Decreto nº 4.536, de 28-1-1922). Tal norma e seu regulamento (Decreto nº 15.783, de 8-11-1922) logo baixados constituíram importante conquista técnica, pois, possibilitou ordenar toda a gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais etc., que já caracterizavam a gestão a nível federal (GIACOMONI, 2017, p. 42).

A Constituição de 1934, sob a presidência de Getúlio Vargas, que assumira em 1930, substituiu a autonomia dos Estados pela centralização de boa parte das funções pública para a esfera federal.

[...] A competência da elaboração da proposta orçamentária é atribuída ao presidente da República. O Legislativo encarregava-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do presidente, contando para tal com o auxílio do Tribunal de Contas [...]. GIACOMONI, 2017, p. 43).

A Constituição decretada em 10.11.1937, já sob o regime autoritário de Getúlio, o orçamento federal passou a ser elaborado, bem como instituído por meio de decreto do próprio executivo (GIACOMONI, 2017).

Com a Constituição de 1939, o Executivo Federal tem o poder de nomear os interventores estaduais e esses os prefeitos municipais. Cada Estado criou o seu Departamento Administrativo, integrado por membros nomeados pelo Presidente, e que tinha dentre várias atribuições, aprovar e fiscalizar os orçamentos do Estado e dos Municípios (GIACOMONI, 2017).

A Constituição de 1946 resgatou a coparticipação legislativa na elaboração orçamentária. O Executivo elaborava o projeto de lei de orçamento e o encaminhava para votação pelo legislativo que, com o retorno da democracia, tinha a prerrogativa de propor emendas orçamentárias (GIACOMONI, 2017).

Em 1967, sob o regime militar, a Constituição trouxe grande retrocesso aos processos de elaboração e fiscalização orçamentárias. É de exclusiva competência do Poder Executivo a abertura de crédito e criação ou aumento de despesa pública. Ou seja, o Legislativo perdeu a prerrogativa de propor quaisquer emendas orçamentárias. Desta forma, o Executivo passou a ter o poder de aprovar o projeto de lei elaborado por ele próprio (GIACOMONI, 2017).

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, outorgada pela Junta Militar, manteve as restrições aos integrantes do Legislativo (GIACOMONI, 2017).

Por último a Constituição da República do Brasil de 1988:

Em 5 de outubro de 1988, o país recebeu, então, sua sétima constituição. Desde as primeiras discussões, o tema orçamentário mereceu grande atenção dos constituintes, pois era visto como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o período autoritário. A seção Dos orçamentos, integrantes do capítulo II – Das Finanças públicas – compreende apenas cinco artigos, mas todos com inúmeros incisos e parágrafos, trazendo novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas à tradicionais (GIACOMONI, 2017, p. 45).

Além das normas contidas nas Constituições, alguns instrumentos legais foram editados ao longo da segunda metade do século passado. São normas de extrema importância para a efetiva materialização e controle dos orçamentos públicos no país.

No texto A Gestão Democrática dos Recursos Públicos, da ESAF, encontramos três diplomas legais que norteiam os orçamentos públicos atuais:

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, é um verdadeiro marco histórico do Orçamento Público Brasileiro. Conhecida como “Lei de Finanças Públicas”, fixou normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Teve o mérito de regulamentar a abertura de créditos orçamentários, as condições para sua autorização, como a indicação prévia de recursos e a existência de aprovação legislativa. (ESAF 2008)

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, regulamenta a organização da administração pública federal. O Decreto promoveu a separação do aparelho administrativo do Estado em duas categorias: administração pública direta e indireta, nesta encontram-se as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações públicas. (ESAF 2008)

Por fim, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A LRF estabeleceu normas de finanças públicas com o objetivo de promover o equilíbrio das contas públicas. Ela estabeleceu limites para os gastos com pessoal e definiu diretrizes para o endividamento público. (ESAF 2008)

3.2 Orçamento Público

Orçamento Público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo no qual contém o instrumento de planejamento governamental que contempla a previsão da receita e a fixação das despesas para o exercício financeiro proposto. Constam as despesas da administração que devem estar em equilíbrio com a arrecadação do período, conforme dispositivos da Constituição Federal, leis complementares e princípios orçamentários. A elaboração do orçamento público abarca o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com a ampliação das atividades e funções das esferas de governo, as administrações foram impelidas a modernizar suas técnicas de gestão em todas as áreas de atuação. O planejamento público tornou-se imperativo para todos os gestores, sem o que dificilmente atingiriam os objetivos pré-estabelecidos. O orçamento público, também denominado de orçamento-programa, é parte integrante bastante importante do planejamento.

O Orçamento Público (Orçamento-Programa), oriundo do PPBS por integrar o planejamento governamental, carrega na sua peça orçamentária forte teor político.

Pires, 2011, mostra a correlação entre a técnica, política e planejamento, no que ele chama de “politização da técnica e tecnicização da política”.

Pode-se considerar o Orçamento-Programa, ao mesmo tempo, como uma politização da técnica e como um tecnicização da política. Ao inserir-se no campo do planejamento governamental, em que objetivos são traçados ao sabor da correlação de forças na sociedade, ele embute na peça orçamentária um ingrediente marcadamente político. Ao procurar servir como instrumento de gestão racional da coisa pública, coloca a técnica como fundamento da possibilidade de eficiência e eficácia das decisões políticas. Mais do que politizar a técnica e instrumentalizar tecnicamente a política, o Orçamento-Programa permite uma relação frutífera entre ambas, ao integrar processo decisório e planejamento. Teoricamente, através dele seria possível transformar intenções politicamente legitimadas (eleitas) em planos de governo (propostas acopladas a meios para sua materialização). (PIRES, 2011, p. 11).

O Orçamento Público das três esferas políticas somente poderá ser executado mediante expressa autorização do Poder Legislativo correspondente. O Executivo após a elaboração dos projetos de lei do orçamento (PPA, LDO e LOA), providencia o encaminhamento das peças orçamentárias ao Poder Legislativo. Os legisladores podem apresentar emendas, cortes, rejeitar a proposta ou aprová-la. Uma vez aprovado e autorizado pelo Legislativo, o projeto de lei retorna ao Poder Executivo para sanção ou veto, de parte ou no todo pelo Presidente da República, Governador de Estado ou Prefeito Municipal, conforme a esfera governamental.

Com o veto do projeto de lei pelo titular do Poder Executivo, em parte ou no todo, no prazo de 15 dias úteis contados do seu recebimento, os itens vetados retornam ao Legislativo.

Após a aprovação do projeto de lei orçamentária pelo Executivo, o titular assina e promulga a lei com a devida publicação em Diário Oficial, o que torna oficialmente em lei orçamentária.

O processo de promulgação e publicação pode também ocorrer quando o Legislativo aprova o projeto de lei, o Executivo veta após retorno da peça, o Legislativo derruba o veto do Poder Executivo e aprova a Lei Orçamentária.

A Constituição Federal do Brasil de 1988, traz em seus artigos 165 a 169 os dispositivos que cuidam do orçamento público no país.

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

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

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

3.2.1 Plano Plurianual – PPA

O Plano Plurianual – PPA tem como fonte básica, a origem, o programa de governo apresentado pelo candidato, partido ou coligação vencedora do pleito eleitoral. No PPA o gestor apresenta a sua plataforma de governo, que contém as diretrizes, os programas, objetivos, ações e metas a serem cumpridas.

É importante ressaltar que o Poder Executivo somente poderá realizar as ações se elas estiverem contidas no PPA. O objetivo desse instrumento é exatamente para coibir descontinuidade de atividades ou projetos iniciados no governo anterior.

A apresentação do projeto do PPA, pelo Executivo ao Legislativo, deve ocorrer até 31 de agosto do primeiro ano de mandato. Por outro lado, o Legislativo tem o prazo de até 15 de dezembro do mesmo exercício para devolver ao Executivo para sanção e publicação. A vigência é de 4 anos, a contar do início do segundo ano do mandato até final do primeiro ano do sucessor.

A função maior do PPA é servir de base para a elaboração anual da LDO e da LOA durante o quadriênio da sua vigência. Ou seja, tanto a LDO quanto a LOA somente podem tratar de temas existentes no PPA.

Em face da dinâmica do mundo econômico e político em constante mudanças, o PPA também deve ser avaliado e se necessário, sofrer alterações para possibilitar os ajustes necessários em seus programas anteriormente definidos. As alterações poderão ser efetivadas na revisão anual do próprio PPA.

3.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A LDO foi uma inovação introduzida pela Constituição Federal de 1988, como contraponto ao período da ditadura em que o parlamento apenas acatava os projetos de lei orçamentários enviados pelo Poder Executivo.

O projeto de lei da LDO é de iniciativa do Executivo que deve encaminhá-lo ao Legislativo até 15 de abril de cada ano. O legislativo, por sua vez, obedece ao prazo de devolução até 30 de junho do mesmo exercício para a sanção e publicação pelo Executivo.

A tramitação do processo da LDO ocorre sempre no primeiro semestre de cada ano, pois é com base em seus parâmetros que se elabora a Lei do Orçamento Anual – LOA. As prioridades e metas contidas no PPA devem estar contidas na LDO, e que por sua vez, será parte integrante da LOA como ações de governo para o exercício seguinte.

Na LDO deve constar os fundamentos do princípio do equilíbrio fiscal para todos os exercícios fiscais, em atendimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.2.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

O projeto de lei da LOA é elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado para análise e aprovação pelo Legislativo até 31 de agosto de cada ano. Uma vez aprovada pelos legisladores, o projeto é devolvido à sua origem até 15 de dezembro de cada ano para sanção e publicação pelo Executivo, transformando-se em Lei Orçamentária Anual. A vigência da LOA será no ano seguinte ao que é apresentado ao Legislativo.

O projeto da LOA é elaborado de acordo com as diretrizes contidas na LDO aprovada no primeiro semestre do mesmo ano. Conterá as estimativas de receitas a serem arrecadas pelo governo e a origem dessas receitas, bem como a discriminação de todas as despesas que foram autorizadas. Ou seja, a despesa somente poderá ser efetivada na ação e até o limite previstos na LOA, contudo não obrigatória. Isto significa, de outro lado, para ações que não constam na LOA não devem ser dispendidos recursos públicos, exceto despesas emergenciais (ESAF, 2008, p. 24).

Por se tratar de um instrumento mais poderoso do governo e mais próximo dos indivíduos, as informações da LOA devem estar disponíveis para que sejam acompanhadas pela população. Como os maiores interessados, estes devem participar na elaboração, implementação e monitoramento das ações orçamentárias ao longo dos exercícios.

3.2.4 A Elaboração do Orçamento

O orçamento é um instrumento político de extrema importância para toda a sociedade. No plano municipal, dada a proximidade com os indivíduos, o orçamento público afeta a vida de todos os municípios, tanto no perímetro urbano quanto no rural. Trata do transporte particular e público, da educação, da saúde, da infraestrutura urbana, da moradia, do lazer etc.

É tão amplo que os indivíduos dificilmente têm a exata noção da abrangência e do impacto do orçamento público em seu cotidiano e em sua vida. Extrapola as questões mais visíveis às pessoas, pois pode ter influência direta no desenvolvimento econômico com geração de emprego e renda, desenvolvimento ambiental e social sustentável.

Apesar de ser um instrumento fundamental para toda a comunidade, com poucas exceções, a população normalmente não se interessa pelo momento mais importante do processo que é a elaboração do orçamento. Esse momento inicial do processo poderia ser utilizado pela comunidade como agente transformador da realidade local. Porém, nem sempre é o que acontece.

Os procedimentos que resultam na elaboração da proposta orçamentária invariavelmente não contam muito com o interesse da população, seja pelo seu teor técnico, seja pelas próprias falhas do procedimento, que muitas vezes fazem das leis orçamentárias instrumento eleitoreiro para distribuição de recursos entre os apaniguados dos Poderes Legislativo e Executivo. Essa discrepância tem origens históricas e a nossa realidade falsamente predestinada ao fracasso e à miséria a ratifica. A compreensão de ser o orçamento o mecanismo político através do qual as injustiças sociais serão minimizadas tem raízes mais longínquas do que possamos imaginar [...] (JACINTHO, 2000, p. 51).

Mesmo em gestões em que as leis orçamentárias não tiveram qualquer cunho eleitoreiro, elas não foram capazes de captar os anseios da população. A depender das políticas públicas que foram adotadas, tais como os modelos institucional, de grupos, elitista, de política racional, incrementalista e mesmo o sistêmico geraram insatisfação ou descrédito nos municípios.

A participação da sociedade ao longo da execução do processo do orçamento público é fundamental. Permite que os reais problemas da comunidade sejam expostos, discutidos e incluídos na proposta. Dá caráter de legitimidade ao processo para as duas partes em razão da participação dos interessados e atingidos. É um processo didático de participação, de troca e de confiança entre o poder público e a sociedade. Nesse processo de participação mútua parte das responsabilidades são divididas, tanto no sucesso como no insucesso. É de se destacar o aspecto político da sociedade, quando os indivíduos passam de desacreditados para participantes ativos nas atividades comuns da comunidade.

Cruz comenta sobre a importância da transparência perante ao público:

[...] Num país onde os problemas de disparidade educacional e de distribuição de renda atingem patamares capazes de envergonhar qualquer pessoa interessada na qualidade de vida, a missão é árdua e a tarefa muito difícil. Entretanto, o pesquisador, o jornalista, o professor e, inclusive, o

escritor não podem deixar de perseguir um resultado gradual e evolutivo para romper com a elitização do conhecimento acerca do comportamento das finanças públicas no Brasil. (CRUZ, 2014, p. 4)

Ele complementa:

Ao usuário dos serviços públicos é que caberá, portanto, julgar se o processo de planejamento é ou deixa de ser transparente. A percepção do especialista em sistema de transparência nas contas públicas nem sempre coincide com a do usuário comum. Popularizar o tema exigirá dos gestores elevado nível de humildade e contínuos esforços para pesquisar e conhecer a reação e preferência dos habitantes acerca da forma de divulgar ou disponibilizar os dados e informações na área de interesse. Detectar a área de interesse dos habitantes não significa impor a vontade do governante ou delegar a atribuição para uma agência de publicidade; exige mecanismos de sinergia e conciliação dos múltiplos interesses envolvidos no assunto. (CRUZ, 2014, p. 5)

Por se tratar de peça política de fundamental importância para o sucesso da gestão do governo, internamente a equipe de elaboração desse instrumento orçamentário deve ter amplo conhecimento técnico e ser qualificada para captar os anseios e prioridades da coletividade.

Para a elaboração do orçamento, a equipe da ESAF cita:

Como os recursos são limitados, é necessário priorizar as ações que serão realizadas. De forma simplificada, podemos listar os passos básicos que segue a elaboração da proposta orçamentária, que deve ser coordenada por um órgão central de orçamento:

- elaboração da estimativa da receita, em conjunto com o órgão de administração financeira;
- priorização das ações que serão realizadas, que pode se iniciar a partir dos próprios órgãos de governo, que preparam, por demanda do órgão central de orçamento, suas propostas de despesas para compor orçamento do ano seguinte;
- caso a administração trabalhe com o orçamento participativo, uma segunda etapa pode ser a negociação do governo com a sociedade, representada por associações comunitárias, partidos políticos, sindicatos de classe, segmentos corporativos, entre outros, que apresentam suas reivindicações;
- consolidação das diversas propostas e compatibilização com a receita estimada e encaminhamento ao Poder Legislativo. (ESAF, 2008, p. 27)

3.3 Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo (OP) utiliza o mesmo instrumento legal técnico e político (Orçamento-Programa) derivado do modelo americano *PPBS (Planning, Programming and Budgeting System)*, adotado como modelo padrão há décadas pelas três esferas de governos do Brasil.

A essência do diferencial do OP está na forma da eleição das prioridades que constarão do texto, na ênfase dada no monitoramento ao longo da implementação das políticas públicas, no dinamismo de gestar constantes demandas sociais e participar ativamente na transformação do processo didático democrático entre o poder público e a comunidade.

O OP terá mudanças consideráveis ao longo do processo orçamentário. Deixará de ser o instrumento dominado por técnicos dotados de suposta expertise financeira e orçamentária, fechados em gabinetes confortáveis com ar condicionado, distantes da realidade externa local e alheios às prioridades e anseios da comunidade. Ou seja, o rompimento com o formalismo da democracia representativa e com o clientelismo.

O Orçamento Participativo decorre das reivindicações de movimentos populares frente aos limites da democracia representativa no país. Regime este que se mostra historicamente incapaz de permitir, isoladamente, a superação de práticas administrativas responsáveis pela segregação espacial e pela exclusão das camadas populares das arenas de decisão das políticas públicas. Os confrontos com a cultura autoritária da administração pública, tradicionalmente fechada aos anseios populares, as ações políticas que buscam reverter processos responsáveis pela ampliação das desigualdades sociais, agravadas nas últimas décadas contribuíram também para o surgimento das experiências de Orçamento Participativo. (RIBEIRO; GRAZIA., 2003, p. 17)

O Orçamento Participativo possibilita uma modificação substancial nas relações das pessoas com o Estado e o poder público. A proposta orçamentária deixa de ser um arranjo de interesses entre governo, grupos empresariais, especialista e técnicos para se tornar uma decisão assumida pelo povo na sua dimensão verdadeiramente política e cultural. Começa a se democratizar radicalmente a relação do Estado com a sociedade civil; as pessoas não mais limitam sua participação política ao ato de votar em dia de eleição (DUTRA, 2001, p. 8).

Para a consecução do OP, pressupõe-se como condição necessária a existência de democracia direta de fato.

Para o nosso projeto, a democracia pressupõe participação popular direta e uma nova forma de administração e planejamento, na qual cidadãos e cidadãs se apropriam de dados e informações e exercem o direito soberano de influir nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos. O governo tem o compromisso de executar um programa e, além da obrigação formal e institucional de prestar contas aos poderes constituídos sobre a execução da Lei Orçamentária, precisa também regularmente se explicar sobre os encaminhamentos das decisões tomadas pelas assembleias do orçamento participativo (BENEVIDES, 2001, p. 9).

O OP, diploma legal e político, é sem dúvida a peça mais importante para a administração pública, notadamente municipal, porque terá impacto direto em toda população

jurisdicional. Nada mais justo e democrático incentivar a participação da população na escolha de suas prioridades.

O governo local deve estimular a organização e participação popular sem receio de empoderamento da sociedade em detrimento do poder legal e possível aumento de demandas de diversas ordens. Para isso é essencial a consolidação da organização dos movimentos sociais com autonomia própria e sem atrelamento ao governo.

É preciso tomar como prática constante a formação de conselhos populares nos bairros com o objetivo de ampliação da conscientização política dos cidadãos para que eles percebam que são peças chaves na definição dos gastos do dinheiro público.

É indispensável ser democrático, transparente e propiciar a simbiose com a comunidade de forma organizada, que os conflitos sejam discutidos e solucionados democraticamente pelas partes e as soluções partilhadas diretamente pelos envolvidos na ação.

Mas a participação organizada de moradores não deve ser o limite do Orçamento Participativo. Ao contrário, a garantia de sua permanência e fortalecimento como prática democrática, consistirá justamente na capacidade de ampliar, incessantemente, a presença ativa dos mais diversos setores sociais [...]. (PONT, 2000, p. 44).

[...] o Orçamento Participativo é o mais importante mas não o único instrumento de participação popular. Os Conselho Municipais de Saúde, de Educação, da Cidadania, de Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente e tantos outros, são fortes canais de participação popular, de formulação de diretrizes e de decisão junto ao poder público. (PONT, 2000, p. 51 - 52).

[...] o que configura efetivamente uma experiência de Orçamento Participativo é a gestão pública baseada na participação direta da população e/ou através da sua representação organizada (entidades) nas diversas fases de elaboração e execução do orçamento. É, portanto, o teor e a dimensão da participação que indicam se o orçamento está sendo efetivamente cogido. Trata-se, afinal, da socialização de um instrumento de poder, cujo tradicional controle, pelas classes dominantes, tem sido responsável pela reprodução de exclusões sociais do espaço público e da esfera política. (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 19)

O OP é dinâmico e não tem um modelo pronto, acabado que sirva para todos os municípios que queiram utilizá-lo. Cada local possui sua realidade, tem suas peculiaridades e deve usá-lo da melhor forma possível, claro, desde que respeitados os princípios democráticos e participativos da população.

Destacamos que a participação popular direta não ocorre somente na formulação do Lei Orçamentária Anual (LOA). Está presente também quando da elaboração do Plano

Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O presente trabalho abordará o Orçamento Participativo e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.3.1 Breve histórico

O Orçamento Participativo surgiu e consolidou com esta denominação, conteúdo e forma, em Porto Alegre no ano de 1989, no governo de Olívio Dutra do Partido dos Trabalhadores (PT).

Mas naquilo que a proposta tem de essencial – tomada de decisão com a participação dos munícipes, rompendo com o formalismo da democracia representativa, onde prefeitos e suas equipes, técnicos e vereadores são os únicos responsáveis pela condução do processo orçamentário – o PT não foi pioneiro. O planejamento participativo, do qual o Orçamento Participativo pode ser considerado uma derivação, foi defendido anteriormente por outros grupos políticos e agremiações partidárias. A inovação petista consistiu em centralizar o planejamento participativo no horizonte de curto prazo e em utilizar a experiência como instrumento de gerência tanto de recursos materiais como de recursos de poder. [...]. (PIRES, 2001, p. 40 - 41).

Antes do surgimento do OP de Porto Alegre, já ocorria em alguns municípios a participação de parte da sociedade nas discussões de políticas públicas, que passou a ser chamado de planejamento democrático ou planejamento participativo.

Na segunda metade da década de 1970 iniciaram os movimentos sociais urbanos reivindicando urbanização de favelas e de áreas invadidas, implantação ou melhoria de infraestrutura e de transporte coletivo etc. Alguns desses movimentos em locais isolados conseguiram ter certo sucesso em seus pleitos, inclusive com a participação da comunidade na solução dessas questões.

É nesse período que se intensifica a reação contra a ditadura e também tem início da abertura política lenta e gradual implantada pelo governo de Ernesto Geisel.

Enquanto a elite burocrática formulava e centralizava decisões da União, o partido de maior penetração naquele momento, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e seu movimento Frente Municipalista, lutavam por questões de âmbito nacional, como resgate dos direitos políticos, pela redemocratização da sociedade e descentralização política. A descentralização política, entre outras estratégias, estava voltada para a valorização dos municípios. Mais recursos e inovação na forma descentralizada de governar, em contraponto a centralização federal. Ou seja, desenvolver a descentralização e tomar as decisões em conjunto com a população nos municípios governados pelo partido, o que resultou no citado planejamento participativo. (PIRES, 2001).

O PT, fundado em 1980, pela sua origem nas classes populares (trabalhadores, sindicalistas, líderes comunitários, comunidades de base e integrantes de esquerda) e marxista, defendia bandeiras diferentes das do PMDB. Enquanto este era um partido já consolidado e de abrangência e estratégias nacional, o PT era novo, com pouca representação territorial e tinha como bandeiras, desde o nascedouro, a luta contra a ditadura, a defesa da liberdade geral e irrestrita, melhores condições de vida aos trabalhadores, a defesa dos menos favorecidos e participação popular na coisa pública. Mas a ênfase estava na defesa dos descamisados, dos favelados, dos trabalhadores sem moradia, dos analfabetos, enfim dos desfavorecidos esquecidos pelo sistema.

Ao assumir as primeiras prefeituras na década de 1980, o partido passou a defender, construir e consolidar governos voltados para o interesse popular, com distribuição de oportunidades e renda e sobretudo com a participação popular nas políticas públicas nessas administrações locais. O OP foi o instrumento que permitiu a consecução da política defendida pelo partido. A ênfase dada ao poder local surtiu grande efeito, tornando-se um partido com alcance nacional.

De uma dessas experiências concretas e bem sucedidas de interseção entre o poder público e as comunidades surgiu o Orçamento Participativo de Porto Alegre, tal como conhecemos, que serviu de modelo para dezenas de cidades no Brasil e países estrangeiros.

Já em Porto Alegre, a proposta do orçamento participativo nasceu nas circunstâncias da vitória eleitoral do PT, no pleito municipal de 1988. Embora a plataforma de campanha de Olívio Dutra, candidato vitorioso à Prefeitura daquela cidade, defendesse a formação de um governo de trabalhadores organizados com base em conselhos populares, o mecanismo que acabou se impondo foi o do orçamento participativo. De uma forma atribulada e confusa no primeiro ano, e depois com mais determinação, a administração popular – uma coalização política composta pelo PT, PC do B e PSB – reformulou a proposta inicial de governo, baseada em conselhos populares. Originou-se outra proposta, baseada na experiência que a UAMPA (União de Associações de Moradores de Porto Alegre) havia desenvolvido durante os anos da gestão Alceu Collares (PDT), antecessor de Olívio na Prefeitura de Porto Alegre. (SÁNCHEZ, 2002, p. 24 - 25).

As características principais da proposta de orçamento participativo, que passou a ser implantada pela Administração Popular de Porto Alegre, tomaram como base uma proposta única. A plataforma democratizada da gestão defendida pelo PT e apoiada pela União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), representou, de um lado, um aprendizado feito à luz da experiência concreta da prática e, de outro, um resultado da articulação e organização do movimento comunitário da cidade. Um feliz casamento, portanto, entre a cultura democrática e participacionista, bastante presente na plataforma política do PT, e a experiência concreta de organização e aprendizado da sociedade civil. (SANCHEZ, 2002, p. 25 - 26).

O modelo OP teve grande repercussão nacional e internacional, sendo escolhido como uma das quarenta melhores práticas apresentadas da 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, ocorrido em Istambul, em julho de 1996.

Muito embora o OP comumente reconhecido como obra do prefeito Olívio Dutra, outras administrações haviam praticado, como já citado, porém sem a estrutura e planejamento alcançado em Porto Alegre. Diadema, objeto da presente pesquisa, implantou o orçamento com a participação popular no governo Gilson Menezes, eleito pelo PT, em 1983. Claro que de forma embrionária, não estruturada como conhecemos hoje. Porém, a participação popular comprovadamente existiu na elaboração das diretrizes da LOA e outras políticas públicas. Houve de fato a interseção entre o poder público e a comunidade.

Bisilliat na exposição sobre o segundo mandato de Gilson Menezes, já como filiado ao PSB, cita o marco histórico de Diadema:

Ele que, em seu primeiro mandato em 1983, auxiliado por sua equipe petista, a acompanhara, apoiara e até mesmo a estimulara. É preciso lembrar que ele instituiu o Orçamento Participativo, o que, na época, ainda era muito pouco comum. (BISILLIAT, 2004, p. 174)

Andrade cita em seu texto:

Foi no final da década de 1970 que se iniciou a experiência do orçamento participativo, em que a população debate e decide a aplicação dos recursos públicos. Os municípios pioneiros foram Lages (SC), a partir de 1978; Boa Esperança (ES), 1982, Diadema (SP), 1983 e Vila Velha (ES), 1986. (ANDRADE, 2017)

3.3.2 Etapas do Orçamento Participativo

Tomamos o exemplo de Porto Alegre para exemplificar brevemente a sistemática de funcionamento do Orçamento Participativo.

Em qualquer cidade brasileira existem os contrastes. Bairros mais ricos, outros ocupados por pessoas pobres, com mais ou menos infraestrutura, bairros altamente carentes de transporte, equipamento de saúde e educação etc., e que necessitam de diferentes ações do poder público para resolvê-los. Desta forma, há as prioridades mais urgentes, outras que precisam de intervenções menores. Mas todas carecem, em maior ou menor grau, a intervenção da administração.

Além das realidades discrepantes, estava enraizada na sociedade o tradicional “relacionamento clientelista, baseado na troca de favores entre o cidadão e o poder público”, o que levava “à passividade e não visa a participação, mas a cooptação da população”. (PONT, 2000, p. 103).

Outro problema considerável referia-se ao baixo grau de recursos financeiros para suprir as necessidades de investimentos.

Como superar essa passividade e estimular a participação da população na definição de critérios objetivos para soluções dos diferentes problemas encontrados? Com a construção estruturada de um *modus operandi* que abarcasse toda a cidade de forma planejada, mediante intenso processo de divulgação e esclarecimento à sociedade. São três etapas para elaboração do orçamento anual.

Pont esclarece o funcionamento das etapas:

Primeira etapa:

A cidade foi dividida em regiões que aos poucos foram sendo multiplicadas. Hoje são 16 regiões, com base em critérios geográficos, sociais e de organização comunitária[...]

[...] Além disso, para possibilitar a inserção de indivíduos[...] [...] foram criadas cinco estruturas de participação a partir de temas: a) organização da cidade de desenvolvimento urbano, b) circulação e transporte, c) saúde e assistência social, d) educação, cultura e lazer e e) desenvolvimento econômico e tributação.

Anualmente a prefeitura promove ao menos duas grandes rodadas de reuniões plenárias nas regiões e nas estruturas temáticas. Na primeira, é feita a prestação de contas do plano de investimentos aprovado no ano anterior[...]. [...] Na segunda rodada, os moradores de cada rua, de cada bairro e os participantes das estruturas temáticas escolhem suas prioridades e elegem os conselheiros do OP.

Entre estas duas grandes rodas, tem lugar uma fase intermediária, na qual acontecem inúmeras reuniões, tanto nas temáticas quanto nas regiões (que são subdivididas em microrregionais).[...] [...] é quando ocorre uma acirrada mas saudável disputa entre as comunidades para garantir recursos e investimentos. (PONT, 2000, p. 103 – 104).

Segunda etapa:

Depois de definidas as prioridades e eleitos os delegados e conselheiros de cada região e estrutura temática, são formados o Fórum de Delegados Regional e Temático e o Conselho Popular do Orçamento Participativo.

Os delegados, que são em número bem maior do que os conselheiros, reúnem-se uma vez a cada mês e constituem o já mencionado Fórum de Delegados Regional e Temático. A atribuição dos delegados é apoiar os conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no Conselho, garantir as reuniões da fase intermediária, auxiliar a consolidação dos Conselhos Regionais que se constituíram, e acompanhar, em contato com a comunidade, o andamento das obras previstas no Plano de Investimentos. (PONT, 2000, p. 104 – 105)

Terceira etapa:

Após o processo de reuniões ocorrido nas estruturas temática e nas regiões e a constituição do Fórum de Delegados e do Conselho do Orçamento Participativo, começa a formatação final do Orçamento do Município e do Plano de Investimentos. Em primeiro lugar, o conjunto das secretarias e órgãos do governo participam das reuniões do Conselho para discutir obras, seus custos e viabilidade técnica. De posse dessas informações, os conselheiros e delegados estabelecem novos debates com as comunidades. Em seguida o Executivo apresenta para os conselheiros, de forma detalhada, uma proposta orçamentária, incluindo todos os itens de receita e despesa. Definidos os grandes números do orçamento, passa-se então, à definição do Plano de Investimentos: a) a prioridade da região (escolhida nas reuniões plenárias regionais – saneamento, educação, pavimentação etc.); b) a população total da região (as regiões com mais população recebem peso maior); c) carência do serviço ou infraestrutura (as regiões mais carentes recebem peso maior). Cruzando estes critérios e discutindo com a população é então, definido o investimento e as obras que haverá em cada região, as quais se somam obras setoriais e de interesse de toda a cidade, propostas pela estrutura temática e pelo próprio governo.

O Plano de Investimentos é, portanto, o resultado de demandas regionais, de reivindicações setoriais e de propostas de natureza geral relacionadas ao planejamento estratégico da cidade. [...]. (PONT, 2000, p. 105)

Quarta etapa:

Depois da aprovação do orçamento municipal pelo Conselho, a proposta é enviada pelo executivo para a Câmara Municipal de Vereadores. É aqui que se estabelece uma disputa complexa na relação entre a democracia participativa e o caráter delegado da democracia representativa. Trata-se de uma relação naturalmente tensa e difícil, mas que tem se revelado positiva. Os vereadores discutem e polemizam com o executivo e com os conselheiros sobre os grandes números do orçamento, apresentam emendas e sugestões de mudanças. (PONT, 2000, 105)

3.3.3 Pontos positivos do Orçamento Participativo

São apontados como pontos positivos: há a divisão do poder entre governo e governados; eleva a prática da participação cidadã; aumenta o interesse pelas questões públicas; mobiliza grande número de pessoas participantes; aumenta a credibilidade da população em relação ao governo; abre canal de diálogo e espaço para encaminhamento e discussão das demandas; melhora na qualidade de vida dos cidadãos; redução do veto dos vereadores em relação às prioridades definidas pela população; é educativo na medida em que nas negociações sejam discutidas questões mais amplas da cidade; permite implementação de políticas redistributivas e compensatórias; reduz as práticas clientelistas; aumento da eficiência da máquina pública, da governança e dos investimentos; passou de ser representativa para participativa; favorece a diferenciação entre o público e o privado; propicia a convivência e representatividade de diversos segmentos da sociedade; as prioridades são definidas de forma democrática; os mais carentes são ouvidos e tem a atenção

do poder público; aumenta a solidariedade em decorrência do maior conhecimento da realidade geral; as ONGs ganham mais espaço e força política enquanto representantes da sociedade civil. (PATRUS, in AZEVEDO; FERNANDES, 2005, p. 34 – 38 e 45)

3.3.4 Pontos negativos do Orçamento Participativo

Brunet em sua obra cita:

[...] DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE Porto Alegre: 50,48% das pessoas que participavam do orçamento eram filiadas a associações de moradores, ou vinculadas a associações de moradores. Então já dá para deduzir o seguinte: o público que tem ido às plenárias do orçamento é essencialmente organizada[...].

Vamos pegar a faixa de renda desse pessoal: 40% dos que iam em 95 possuem uma renda familiar até 3 salários mínimos. É mais uma confirmação de que são os pobres que vão lá[...] [...] e aí total, fechando tudo, então, 53% das pessoas tem o primeiro grau incompleto. E esse é mais um elemento que confirma que são pobres vinculados a Associações de Moradores que vão ao orçamento. Como é que ampliamos o leque social de participação no orçamento?

[...] Os sindicatos, por exemplo, de assalariados de setor médio, bancários, estatais, diziam que a cidade em que morava a base deles estava já construída, não tinha mais o que fazer, não tinha como eles se envolverem no orçamento. Mas também diziam que se perguntássemos para eles sobre questões que incidem no salário indireto da base deles, como saúde, educação, etc., então os sindicatos certamente teriam interesse em frequentar essas plenárias. (BRUNET, in FORUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS, 1999, p. 76 – 77)

Brunet ainda aponta as dificuldades para atrair pequenos empresários, o que foi possível somente com a temática do desenvolvimento econômico. Da mesma forma, os jovens foram atraídos por motivos culturais. O desafio é como atrair segmentos da sociedade que não têm interesse em participar do processo de elaboração do Orçamento Participativo. (BRUNET, 1999)

Sánchez apresenta mais argumentos dos críticos do OP:

A participação aumenta a lentidão na tomada de decisões [...]; a participação aumenta os custos na tomada de decisões [...]; a participação não incorpora valor agregado à decisão [...]; a participação provoca um excesso de particularismos [...]; a participação somente leva em conta o curto prazo [...]; a participação provoca a erosão de instituições e partidos. (SÁNCHEZ, 2002, p. 52)

Cita ainda outros argumentos desfavoráveis de terceiros acerca da participação dos municípios “uma parcela minoritária (e, às vezes, até muito pequena) da cidadania em suas decisões. Esses argumentos também podem ser resumidos assim:” (SÁNCHEZ, 2002).

Os cidadãos, de fato, não querem participar[...]; os cidadãos, quando participam, o fazem de uma forma muito inconstante [...]; os cidadãos

dispostos a participar são sempre os mesmos [...]; os cidadãos que se mobilizam e pretendem participar, muitas vezes, só representam a si próprios e a seus interesses. (SÁNCHEZ, 2002. p. 54 – 55)

O comentário dos sindicatos do setor médio é sintomático. Se parte dos seus pleitos já está atendida e o Orçamento Participativo não contempla outros desejados, qual a razão que os levaria a se envolverem nesse processo? Solidariedade aos mais necessitados? Para a elite, os temas discutidos nas plenárias são coisas distantes da realidade deles. Mesmo porque têm plano de saúde, escolas privadas de qualidade, os bairros em que residem contam com toda infraestrutura e podem adquirir os seus desejos de consumo.

A cidade de Diadema no início da década de 1980 contava com inexpressiva classe média alta ou “elite”. Os antigos proprietários rurais de fazendas não moravam mais em Diadema. Parte dos donos de empresas localizadas no Município moravam em outras cidades. Outra parte com certa posse que residia à beira da represa Billings acabaram mudando para outros municípios após as ocupações dos mananciais pelos sem tetos. Desta forma, os “mais favorecidos” residiam no Centro da cidade, local já suprida de infraestrutura básica e educação.

A presença de moradores desse bairro nas plenárias sempre ocorreu, inclusive objetivando demandas coletivas, mas diferentes das reivindicações básicas das favelas, das ocupações e loteamentos clandestinos (MANOEL, 2018)

Na década de 1980, por outro lado, a maioria dos vereadores residia no Centro e travava embates políticos com a administração por serem de partidos de oposição. Por ocasião das plenárias, os opositoristas arregimentavam as suas bases que compareciam nas plenárias e que acabavam defendendo interesses pessoais do político ou questões político partidárias em oposição a situação. (MANOEL, 2018).

Houve ocasiões ao longo do período analisado em que alguns secretários de governo mobilizaram as suas bases políticas para participarem das plenárias. Como a secretaria era contemplada com baixos recursos, eles utilizaram as plenárias de bairro para incluir demandas com objetivo de aumentar a dotação de investimento na respectiva pasta. Resta-nos pensar se as demandas inclusas na LOA eram de fato prioritárias em detrimento de outras propostas.

É claro que sempre há disputas políticas partidárias, ideológicas, ambições pessoais, aspirações escusas no mundo político. No caso do Orçamento Participativo nunca esteve isento dos conflitos de interesses divergentes, tampouco unanimidade entre munícipes e dirigentes como forma de governo.

3.4 Síntese

No presente capítulo procuramos trazer informações que julgamos ser pertinentes com o objeto da presente pesquisa. São subsídios que dão base teórica para a discussão dos resultados que serão apresentados no próximo capítulo.

Apesar da existência de vários dispositivos constitucionais sobre a participação da sociedade na administração pública, reconhecemos que o percentual de municípios que cumprem as normas legais ainda é pequeno, como visto no item 2.3 Participação Social. Por outro lado, destacamos a importância dessas normas obrigatórias ou indicativas, dependendo do caso, como fundamental para a consolidação do tão desejado princípio democrático em nossa sociedade. Após duas décadas de concentração de poder nas mãos do executivo central, fica claro que o anseio do povo brasileiro foi atendido, em parte, na Carta Magna de 1998 e outros dispositivos como a Leis Complementares nº 101/2000, nº 131/2009, nº 156/2016 e a Lei nº 10.257/2001.

Ressaltamos que a instituição dos conselhos contribuiu definitivamente para a inclusão da sociedade nas proposituras e decisões dos governos, notadamente municipais. Em alguns casos, inclusive, a constituição do conselho é obrigatória como requisito para que o município receba repasses de verbas federais e estaduais.

Os conselhos sociais ampliaram suas formas de atuação, deixando de ser apenas compostos por indivíduos, passando para outros atores sociais como organizações não governamentais (ONGs), entidades diversas de interesses específicos com abrangência nacional e internacional. Na mesma esteira, diversas formas de participação social surgiram ao longo desse período pós Constituinte. Dentre eles, destacamos a participação popular na propositura, elaboração, monitoramento e análise da Lei Orçamentária Anual (LOA), conhecido como Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo (OP) com a estrutura e etapas que conhecemos teve origem na cidade de Porto Alegre/RS, em 1989, com o prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores. Não foi o primeiro caso de participação popular na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), pois já ocorrera casos em Lajes – SC, Diadema - SP, Vila Velha - ES e Angra dos Reis - RJ. Mas o OP dessas cidades não tiveram o formato e a estrutura do modelo de Porto Alegre, tampouco a divulgação e repercussão da capital gaúcha. Não podemos deixar de ressaltar a importância de Porto Alegre na divulgação do OP,

reconhecendo, porém, que não foi nessa cidade o berço desse modelo utilizado no Brasil e algumas cidades do exterior.

O Orçamento Participativo (OP) utiliza o mesmo instrumento legal técnico derivado do modelo americano *PPBS (Planning, Programming and Budgeting System)*, adotado como modelo padrão há décadas pela União, Estados e Municípios.

Muito embora seja o mesmo instrumento legal para o país todo, o diferencial do OP está na efetiva participação popular na escolha das prioridades que constarão na LOA, no monitoramento da implementação das políticas públicas, na permanente análise das políticas eleitas e implementadas, na contínua geração de demandas sociais e a interseção democrática entre o poder público e as comunidades.

Somente por meio da democracia torna-se possível a realização desse casamento entre a administração municipal e a sociedade. Ou seja, a participação popular direta nessa nova forma de administração e planejamento, na qual os cidadãos propõem e decidem em que e de que forma os recursos públicos serão aplicados.

Portanto, a existência do Estado Democrático de Direito é condição *sine qua non* para a existência dessa junção de interesses entre o poder público e sociedade.

O presente trabalho tem como tema a participação popular no processo do Orçamento Participativo do Município de Diadema. No Capítulo 5 veremos os instrumentos e as formas de participação popular nas plenárias visando a elaboração da proposta do Orçamento Anual (LOA).

4. METODOLOGIA

4.1 Caracterização da Pesquisa

A presente pesquisa teve por objetivo analisar a participação popular nos processos de elaboração dos Orçamentos Participativos no período de 2001 a 2012 no Município de Diadema.

Se de fato os atores das comunidades apresentaram demandas para inclusão no orçamento, se o governo local incorporou essas demandas na Lei Orçamentária Anual e se foram de fato implementadas.

A princípio, seriam analisadas as relações existentes entre os documentos e depoimentos relativos às plenárias e as realizações de governo.

E somente após concluída a análise das informações colhidas na pesquisa de campo teríamos condições de conhecer a relação da participação popular nas plenárias e suas demandas e a efetiva implementação das políticas públicas pelas gestões analisadas.

4.2 Tema

As autoras Marconi e Lakatos, 2017, tratam do tema, do problema e da hipótese da pesquisa:

O tema de uma pesquisa é o assunto que se deseja provar ou desenvolver; “é uma dificuldade, ainda sem solução, que é mister determinar com precisão, para intentar, em seguida, seu exame, avaliação crítica e solução” ASTI VERA, 1976, p. 97, citado em MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 142).

4.3 Problema

[...] Determinara com precisão significa enunciar um problema, isto é, determinar o objetivo central da indagação. Assim, enquanto o tem de uma pesquisa é uma proposição até certo ponto abrangente, a formulação do problema é mais específica: indica exatamente qual a dificuldade que se prende resolver. (RUDIO, 2014, p.94, citado em MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 142).

Formalizar problema consiste em dizer, de maneira explícita, clara, compreensível e operacional, qua a dificuldade com a qual nos defrontamos e que pretendemos resolver, limitando o seu campo e apresentando suas características. Desta forma, o objetivo da formulação o problema de pesquisa é torná-lo individualizado, específico, inconfundível. (RUDIO, 2014, p.94, citado em MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 142-143).

O problema, assim, consiste em um enunciado explicitado de forma clara, compreensível e operacional, cujo melhor modo de solução ou é uma pesquisa ou pode ser resolvido por meio de processos científicos. Kerlinger (in: CHRADER, 1974, p. 18) considera que o problema se constitui em uma pergunta científica quando explicita a relação de dois ou mais fenômenos

(fatos, variáveis) entre si, “adequando-se a uma investigação sistemática, controlada, empírica e crítica”, Conclui-se disso que perguntas retóricas, especulativas e afirmativas (valorativas) não são perguntas científicas. (citado em MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 143).

4.4 Hipótese

Em seu livro “Metodologia da Ciência, Ferrari, 1974, escreve sobre as hipóteses de trabalho:

A hipótese é uma proposição antecipadora à comprovação de uma realidade existencial. É uma espécie de pressuposição que antecede a constatação dos fatos. Por isso se diz também que as hipóteses de trabalho são **formulações provisórias do que se procura conhecer**. As hipóteses de trabalho, em consequência, são **supostas repostas para o problema** ou assunto da pesquisa. Diz-se que são **supostas repostas** porque a elaboração está baseada em relações dedutivas. Portanto, a formulação dedutiva constitui uma hipótese com a probabilidade de se transformar em teoria, caso venha a ser verificada, como tal, pela pesquisa empírica, dando a certeza de seu fundamento. (FERRARI, 1974, p. 132) (grifo do autor)

No livro Metodologia Científica, as autoras Marconi e Lakatos, 2017, pg. 139 citam os autores abaixo:

- “hipótese é uma proposição enunciada para responder tentativamente a um problema” (PARDINAS, 1969, p. 132).
- “A hipótese de trabalho é a resposta hipotética a um problema para cuja solução se realiza toda investigação” (BOUDONI; LAZARSELD, 1979, v. 1, p. 48).
- “Chama-se de ‘enunciado de hipóteses’ a fase do método de pesquisa que vem depois da *formulação do problema*. Sob certo aspecto, podemos afirmar que toda pesquisa científica consiste apenas em *enunciar e verificar* hipóteses. Hipótese é uma suposição que se faz na tentativa de explicar o que se desconhece. Esta *suposição* tem por característica o fato de ser *provisória*, devendo, portanto, ser testada para se verificar sua validade” (RUDIO, 2014, p. 79). (grifo do autor)

Marconi e Lakatos, 2017, escrevem:

Uma vez formulado o problema, com a certeza de ser cientificamente válido, propõe-se uma resposta “suposta, provável e provisória”, isto é, uma hipóteses. Ambos, problemas e hipóteses, são enunciados de relações entre variáveis (fatos, fenômenos); a diferença reside em que o problema constitui sentença interrogativa e a hipótese, sentença afirmativa. (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 144).

[...] a função da hipótese é orientar nossa busca de ordem entre os fatos. As sugestões formuladas na hipótese podem não ser as soluções para o nosso problema, mas saber *se* o são é a tarefa da pesquisa. Assim, a hipótese é uma proposição antecipadora à comprovação de uma realidade (correlação real entre variáveis): por meio dela, propomos uma resposta a um problema, sem sabermos se as observações, fatos ou dados, a provarão ou refutarão. (COEN e NAGEL, in SELLTIZ, 1967, p. 42-43, citado em MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 148).(grifo do autor)

Ainda Marconi e Lakatos, 2017, p. 144, “Há várias maneiras de formular hipóteses, mas a mais comum é “Se x, então y”; as variáveis ou constructos estão ligados entre si pelas palavras *se* e *então*. (grifo do autor)

Na pesquisa científica, as propriedades relacionais de causa e efeito apresentam uma função proposicional, isto é, contém um variável que se converte em condição da existência de outra (38:p.51). Por isso, exige-se do pesquisador suficiente preparo para poder identificar não apenas a condição de causalidade da variável sobre a variável Y, mas também que possa distinguir o tipo ou natureza que existe entre ambas [...]. (FERRARI, 1974, p. 152).

A relação causal **contingente** constitui a regra nas ciências sociais. Este tipo de relação, das propriedades, pode ser explicitado assim: “**Se X ocorre, então ocorrerá Y somente se Z está presente**”. [...] (FERRARI, 1974, p. 155).

Diante das descrições dos autores acima, entendemos que a possível participação popular nas plenárias de bairros e temáticas com o objetivo de eleger as prioridades locais para a inclusão na peça da Proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA) tratava-se do **problema** da presente pesquisa. (grifo nosso). Seria o **X** citado por Ferrari, 1974 e Marconi e Lakatos, 2017. (grifo nosso).

A **hipótese** constituiria a outra variável. A suposta resposta ao **problema**, a primeira variável. A segunda variável, a variável **Y**, citado pelos mesmos autores, seriam as política públicas implementadas no Município. Mas neste caso, o **Z**, citado por Ferrari, 1974, p. 155, teria papel determinante na possível ocorrência da efetiva relação entre o **problema (X)** e **hipótese (Y)**. Ou seja, o gestor público. (grifo nosso).

Quanto ao procedimento técnico, consideramos que o presente tema constitui como pesquisa de “Estudo de Caso” por entendermos ser significativo e com possibilidade de generalização para situações análogas e que permite inferências.

Para pesquisa de campo com a finalidade de coleta de dados, utilizamos as fontes bibliográfica (constante no item 8 Referências), documental (páginas eletrônicas, revistas, textos) e a entrevista semiestruturada.

A entrevista semiestruturada foi aplicada a ex-servidores que coordenaram o ou participaram diretamente do processo de elaboração do Orçamento Participativo. Que de fato trabalharam tanto nos contatos diretos com a sociedade, quanto na elaboração interna do projeto de lei da Lei Orçamentária Anual. Além dos ex-servidores, entrevistamos servidores, militantes, ex-conselheiros e cidadãos comuns.

A pesquisa de campo no presente trabalho teve como objetivo coletar informações para posterior análise e inferência de possível confirmação ou refutação da relação entre o problema e a hipótese.

Para coleta de dados acerca do **problema**, isto é, informações para análise da suposta realização das plenárias nos bairros e temáticas, utilizaríamos os relatórios finais da plenárias. Esses relatórios forneceriam as demandas prioritárias por bairro e por tema que fariam parte da proposta da LOA. Infelizmente não encontramos esses relatórios do período desejado (2001 a 2012). Dessa forma, a proposta inicial de análise da relação entre as variáveis **problema** e **hipótese** ficou prejudicada, o que nos obrigou a encontrar outra alternativa para prosseguimento da presente pesquisa, como veremos no item 6 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.

Ressaltamos que procuramos não partidarizar ao longo do texto, mesmo porque não é o objetivo desta pesquisa. O Partido dos Trabalhadores foi citado várias vezes, porém somente para descrição do contexto histórico, sem a menor intenção de defesa partidária.

5. MUNICÍPIO DE DIADEMA

5.1 Dados Gerais do Município

Localizado na Região Metropolitana de São Paulo, Diadema ocupa a área de 30,796 km², com população de 386.089 habitantes, segundo o Censo 2010 realizado pelo IBGE, com a densidade demográfica de 12.574 pessoas por km², a segunda maior do país, perdendo apenas para a São João do Meriti - RJ. Para o ano de 2017, o mesmo IBGE estimou a população em 417.869 habitantes, ocupando o 14º município mais populoso do Estado de São Paulo e 55º do Brasil. (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA, 2018)

Está localizado a 17 km do marco zero de São Paulo, Praça da Sé, altitude em torno 700 e 800 metros acima do nível do mar, verão chuvoso e inverno subseco, temperatura média em torno de 25°C graus, índice pluviométrico de 1.400 a 1.500 mm por ano, 10 m² de área verde por habitante, sendo a maior parte da área verde encontra-se em local de Proteção e Recuperação aos Mananciais (APRM). (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA, 2018)

A cidade é constituída por 11 bairros: Campanário, Canhema, Casa Grande, Centro, Conceição, Eldorado, Inamar, Piraporinha, Serraria, Taboão e Vila nogueira. (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA, 2018)

A rede hidrográfica em sentido da bacia do Tietê é formada pelos córregos Araújo, Campanário, Curral, da Capela, do Floriano, do Taboão, Grota Funda e Mato Dentro e pelo Ribeirão dos Couros – principal da cidade. (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA, 2018)

A localização geográfica é bastante privilegiada pois está ao lado de grande mercado consumidor, cortada pela Rodovia Imigrantes, próxima da Rodovia Anchieta e do Rodoanel que são vias importantes de transporte rodoviário, bem como o acesso facilitado ao Porto de Santos, maior do país.

5.2 Emancipação do Município de Diadema

O processo de ocupação deu-se exatamente por sua localização, trajeto de tropeiros, incursionistas e bandeirantes que vinham da Vila de São Vicente para a Vila de São Paulo de Piratininga, para a Mina de Embu e posteriormente para Mogi das Cruzes.

Dentre os percursos utilizados pelos tropeiros, entre hoje conhecido como São Bernardo do Campo e o Bairro de Santo Amaro, Município de São Paulo, no século XVIII

teve início a chegada dos primeiros moradores em Diadema (ainda bairro de São Bernardo do Campo).

Ao contrário das cidades que surgiram e floresceram à margem das ferrovias - especialmente São Caetano do Sul, Santo André e Mauá - e principalmente São Paulo com a vigorosa industrialização, Diadema não tinha importância econômica regional até o final da década de 1940.

Em 1948, com a Lei nº 233, o bairro Diadema passou a condição de Distrito de São Bernardo do Campo. Esse fato conjugado a outros fatores foram importantes rumo a emancipação do Distrito em Município.

Com a inauguração da Rodovia Anchieta, ligando São Paulo a Santos, em 1947, os Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul (ABC) têm verdadeira explosão de indústrias de grande e médio porte a partir da década de 1950, principalmente as grandes montadoras internacionais, como a General Motors, Ford e Volkswagen.

Diadema, enquanto Distrito de São Bernardo do Campo, já nos anos de 1950 também experimentou forte processo de industrialização de pequenas e médias empresas nacionais que produziam produtos para as grandes empresas das cidades circunvizinhas. Esse processo industrial atraiu um grande número de trabalhadores, normalmente sem qualificação profissional, oriundos de vários estados, mas com afluxo maior do Nordeste, Centro oeste, Minas Gerais.

Aliado ao crescimento industrial, houve a deliberada política governamental, das três esferas, de incentivo a migração interna para São Paulo e adjacências. Como não lembrar do slogan “São Paulo, a cidade que mais cresce no Brasil?”

Como atrativo, além do crescente número de empregos, ocorreu o fenômeno dos loteamentos nessas cidades para atendimento do número cada vez maior de migrantes. Loteamentos regulares, inúmeros irregulares e incontáveis invasões em terrenos públicos e particulares, nestes, sem qualquer infraestrutura urbana.

A somatória de todos esses fatores despertou o interesse das lideranças políticas do Distrito de Diadema. A industrialização, o crescimento dos serviços, do aumento da arrecadação, crescimento da população local e os inúmeros problemas advindos desse processo de desenvolvimento criou o clima, o desejo de mudança de distrito para município.

Enquanto município, poderiam concentrar os esforços para melhor desenvolvimento das comunidades locais.

A Vila Conceição liderou o movimento pela emancipação local. Além de contar com as lideranças políticas mais interessadas na questão, o vilarejo encontrava-se bastante isolado de São Bernardo, sentindo particularmente a falta de infraestrutura e serviços básicos. Os moradores de Piraporinha, Taboão e Eldorado eram, na sua maioria, desfavoráveis ao movimento.

Foi a conjugação de vários fatores que determinou a emancipação político-administrativa de Diadema, como a expansão urbana e industrial paulista em direção ao ABC, a articulação de políticos da localidade, como o professor Evandro Caiaffa Esquivel, com lideranças de influência no âmbito estadual, como o jurista Miguel Reale e a intensa participação dos moradores da Vila Conceição na Campanha da Emancipação.

Aprovado o processo de emancipação pela Assembleia Legislativa, ocorreu o plebiscito no dia 24/12/1958. As pessoas residentes há mais de dois anos no local votariam a favor ou contra a emancipação. Participaram cerca de 300 eleitores e a emancipação venceu por pequena margem, apenas 36 votos.

Em 1959, realizaram-se as primeiras eleições para os poderes Executivo e Legislativo do município de Diadema. E, no dia 10/01/1960, com a posse do primeiro prefeito, vice-prefeito e vereadores, instalou-se oficialmente o novo município. (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA, 2018)

O Município passou a ser chamado oficialmente de Diadema em referência à coroa da Nossa Senhora da Conceição, padroeira da cidade. A sugestão foi dada pelo jurista Dr. Miguel Reale, ex-proprietário de uma cháraca no Centro da cidade.

Prefeitos eleitos e reeleitos desde a emancipação até os dias atuais:

Tabela 1 – Prefeitos do Município de Diadema

Ordem	Nome	Partido	Início do Mandato	Fim do Mandato	Mandato
1	Evandro Caiaffa Esquivel	PTN	01/01/60	30/01/64	Eleito
2	Lauro Michels	PTN	31/01/64	30/01/69	Eleito
3	Evandro Caiaffa Esquivel	ARENA	31/01/69	30/01/73	Eleito
4	Ricardo Putz	ARENA	31/01/73	31/01/77	Eleito
5	Lauro Michels	MDB	1º/02/77	31/01/83	Eleito
6	Gilson Luiz Correia de Menezes	PT	01/02/83	31/12/88	Eleito
7	José Augusto da Silva Ramos	PT	1º/01/89	31/12/92	Eleito
8	José de Filippi Júnior	PT	1º/01/93	31/12/96	Eleito
9	Gilson Luiz Correia de Menezes	PSB	1º/01/97	31/12/00	Eleito
10	José de Filippi Júnior	PT	1º/01/01	31/12/04	Eleito
			1º/01/05	31/12/08	Reeleito

Ordem	Nome	Partido	Início do Mandato	Fim do Mandato	Mandato
11	Mário Wilson Pedreira Reali	PT	1º/01/09	31/12/12	Eleito
12	Lauro Michels Sobrinho	PV	1º/01/13	31/12/16	Eleito
			1º/01/17	Atual	Reeleito

Fonte: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA (2018)

5.3 Eleição do Partido dos Trabalhadores em 1982

Em 1978 os metalúrgicos da Região do ABC ficaram conhecidos nacional e internacionalmente por liderar a greve na fábrica da Scania Vabis, depois de anos sob o domínio de interventores pelegos nomeados pela ditadura e diretorias eleitas sem qualquer representatividade. Essa greve foi um verdadeiro marco histórico para a nossa sociedade, pois transformou-se no ponto de inflexão do sindicalismo brasileiro. A partir desse importante evento, ocorreram várias greves na própria Região do ABC, estendendo-se para outras regiões do estado e regiões do país.

O ressurgimento inesperado do movimento sindical no ABC e que se fortaleceu local e nacionalmente com o apoio de intelectuais, da Igreja Católica e segmentos progressistas da sociedade teve forte contribuição para a luta e consolidação da democracia no Brasil.

Do núcleo sindical de São Bernardo do Campo juntamente com alguns intelectuais e líderes sindicais de outros locais foi gestada a proposta de fundação de um partido de esquerda, com ideário marxista em contraponto ao regime autoritário de caserna.

A princípio, o grupo não tinha certo o nome desse partido. Falou-se em Partido Popular – PP, mas optou-se pelo Partido dos Trabalhadores – PT. Assim, em 10 de fevereiro de 1980 ocorreu a fundação do partido, em São Paulo, e a publicação da sua criação no Diário Oficial da União se deu em 21 de outubro do mesmo ano. Somente em 11 de fevereiro de 1982 teve o registro oficialmente reconhecido como partido político pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral.

Em 1982, como estratégia de fincar a bandeira do partido no Município, torná-lo conhecido como coisa nova, diferente, em oposição ao *status quo*, com propostas inovadoras como a participação popular e administração democrática, o PT lançou o candidato Gilson Menezes ao cargo de Prefeito de Diadema.

Gilson Menezes, diretor do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, ficou conhecido como o dirigente que liderou a primeira greve em 1978, na fábrica da Scania Vabis. Mesmo como empregado afastado da empresa por exercer o cargo sindical, possuía informações privilegiadas do chão da fábrica e tinha clareza que a greve teria sucesso, mesmo sob dúvidas dos companheiros diretores e do presidente do sindicato, Luis Inácio Lula da Silva. Integrou também o grupo de fundadores do PT.

Em 1982, Menezes acabou sendo candidato contra sua vontade – mais para consolidar a legenda e dar visibilidade a lideranças locais. “Eu tinha vergonha de dizer que era candidato”, lembra. Chances de vencer? Quase não se pensava na possibilidade. Na época, Paulo Afonso, que era o vice na chapa, dizia: ‘Não devemos ganhar. Vencer seria um fel amargo’”. Menezes recorda ainda que concorrer à prefeitura significava apenas “fincar bandeira do PT”.

Segundo ele, a campanha foi feita de casa em casa, em mutirões e com muita conversa. A sensação de que o partido poderia emplacar seu primeiro prefeito foi surgindo paulatinamente e tornou-se uma quase certeza nos dias de apuração (como a eleição era em papel, levava-se mais de 24 horas para aferir os resultados). A situação era tão improvável que uma multidão passou madrugadas em vigília para que não houvesse possibilidade de fraude.

Quando o resultado oficial foi divulgado já eram duas da manhã de uma quinta-feira. Militantes saíram em passeata para comemorar o feito. Além de bandeiras vermelhas, eles carregavam a esperança em uma democracia recém-conquistada e em um partido que se apresentava como algo diferente. (AMENDOLA, 2016)

Como citado na introdução, Diadema foi o primeiro município a eleger o prefeito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições de 1982, juntamente com Santa Quitéria, Estado do Maranhão. Mas no mesmo ano da posse, o prefeito de Santa Quitéria deixou o partido. Desta forma, Diadema foi o primeiro e único a ter o mandato cumprido por um prefeito do partido nesse período.

O mesmo partido elegeu os prefeitos até 2012, exceto no período de 1977 a 2000, quando o próprio Gilson Menezes retornou à Prefeitura pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB. Mas contando os mandatos sob a legenda do PT, são 26 anos de governo, talvez o mais longo da sigla no país até o momento.

5.4 Investidura de Gilson Menezes

Se a direções nacional e local do partido achavam que não ganhariam a eleição, é de se supor o atropelo e dificuldade para montar a equipe e principalmente a definição com clareza do programa de governo. Além desses embaraços, a cidade transbordava problemas de toda ordem.

O relato da urbanista Rolnik em prefácio do livro da autora Bisilliat, é bastante elucidativo das dificuldades a serem enfrentadas pelo novo governo:

A Diadema gravada na memória daquela primeira visita mais parecia um acampamento de fronteira: ruas sem pavimentação, barracos e casas em construção em assentamentos sem acesso à água ou à rede de esgoto. Uma vasta periferia, densa e precária. Com uma particularidade: onde estava a cidade?

O grande desafio do governo local recém-eleito era justamente este: transformar Diadema em cidade. Isto significava uma tarefa de múltiplas dimensões: a construção da cidade em seu sentido físico-territorial, já que o assentamento havia sido produzido pelos próprios moradores/trabalhadores contando basicamente com seu trabalho e poupança individuais. Ruas, rede de infra-estrutura (água, esgoto, drenagem), coleta e destinação de lixo, equipamentos públicos, sistemas de transporte – enfim, toda a dimensão pública que define a existência da cidade ainda estava por ser produzida. Evidentemente, era uma tarefa com dimensões políticas, já que se tratava também de construir o governo da cidade, no sentido de constituição do pacto básico que define uma esfera pública – a relação dos cidadãos entre si e com seu governo. Também nesta dimensão, trata-se de uma construção totalmente nova, já que a experiência coletiva da maior parte dos moradores, quando existia, era ligada à organização sindical, religiosa (as comunidades de base da Igreja Católica) ou aos movimentos populares, espaços coletivos com formas e lógicas de estruturação muito diferente do Estado. (ROLNIK, in BISILLIAT, 2004, p. 11 – 12)

Rodrigues, um dos líderes do Conselho Popular de Piraporinha, bairro de Diadema, em sua entrevista expõe as condições extremamente precárias dos moradores do bairro, que era comum para praticamente toda periferia da cidade:

Não havia água encanada e coleta de esgoto, não tinha escola tampouco creche no bairro, não dispunha de posto de saúde no bairro, as ruas não possuíam asfalto e nem guia, não contava com luz elétrica, sem equipamento público de lazer, as pessoas precisavam caminhar de 2 a 3 km para apanhar o ônibus velho e super lotado etc. Se precisasse ir para outro bairro, tinha de pegar outro ônibus e pagar nova passagem para o mesmo proprietário dos ônibus.

Além disso, na cidade não contava com campos de futebol para peladas dos garotos, para lazer existia somente o teatro municipal, não havia hospital para atendimento da população. (RODRIGUES, 2018)

O índice de criminalidade em torno de 83 homicídios para 100 mil habitantes (o índice tolerável para a Organização Mundial da Saúde – OMS é de 10 homicídios para 100 mil habitantes), analfabetismo alto, desemprego, rotatividade elevada trabalho informal em grande número, baixa qualificação dos trabalhadores e salários baixos.

A habitação mostrava-se como grave problema, considerando que existiam 83 mil munícipes que habitavam nas 192 favelas da cidade. Andrade cita que Diadema tinha “em

1982 um terço de sua área ocupada por favelas, dois terços das ruas oficiais de terra e buracos [...]. (ANDRADE, 2017)

Rodrigues por sua vez diverge de Andrade, quando aponta que apenas 15% das ruas eram asfaltadas. Cita ainda que os moradores em favelas (hoje denominadas de comunidades) correspondiam a 2/3 da população do Município.

Rolnik, Andrade e Rodrigues mostram o esforço hercúleo que a administração de Gilson Menezes enfrentaria pela frente para solucionar parte dos graves problemas.

A composição do grupo de mando do governo era outra dificuldade, pois abrangia questões técnicas e políticas e que ao mesmo tempo ocorriam a interseção entre elas. Como havia urgência em dar resposta para a população, a solução seria contratar pessoas com conhecimentos técnicos específicos e também militantes com visão e vivência política partidária. Ou seja, os militantes que participaram dos mutirões batendo de porta em porta para convencer os eleitores de que o novo partido seria a melhor opção para eles e para a cidade, bem como os membros da direção do PT. Neste caso, do PT Municipal, Estadual e Nacional.

O Município não contava com número suficiente de pessoas com conhecimento técnico e experiência na atividade específica com o perfil desejado: técnico, com experiência, competência e de confiança política partidária. A alternativa seria procurar parte desses especialistas em outros locais, considerados “os de fora”.

A ocasião não se revestia somente em urgência, mas tratava-se de um caso crucial. Primeiro governo do partido, evento que se transformava de extrema importância interna. Jamais poderia falhar. O prestígio futuro da sigla começara naquele momento. Seria obrigado a abandonar as discussões no campo teórico para a real aplicação das suas propostas ainda não postas em práticas.

Como era de se esperar de seres humanos, a contratação de “os de fora” trouxe insatisfação por parte dos militantes e dirigentes locais “os de dentro”. Já de princípio, há o desentendimento entre Gilson e a direção local do partido, por causa dos “os de fora”. Mesmo que os chamados fossem todos de Diadema, geraria críticas de algum setor interno. O partido era composto por membros da ala majoritária e tendências com diferentes concepções doutrinárias. Além disso existia o aspecto da forma de governo que os militantes dos diversos conselhos autodenominavam como os legítimos representantes do povo. Então seriam eles a

dar as diretrizes de governo, mesmo porque o povo é o governo. (MANOEL, 2018; SILVA, 2018).

A plataforma de campanha de Gilson Menezes continha as linhas diretivas eleitas pelo próprio partido, que tratavam da defesa pela universalização da saúde e educação, da luta contra os aluguéis abusivos, despejos e reintegrações de posse (habitação), a democratização, transparência e participação popular. Neste caso, dada a coincidência entre a plataforma de campanha e as diretrizes da direção, o partido deu apoio ao recém empossado.

5.5 Participação popular

O Prefeito Gilson Menezes enquanto dirigente orgânico do partido não poderia deixar de seguir as diretrizes da direção da legenda. No caso da participação popular, o próprio prefeito incentivou a população a se engajar nas discussões e elaboração das propostas por meio de conselhos populares de bairros, conselhos temáticos e orçamento anual.

Esse incentivo dado pelo prefeito tinha como fundamento a contraposição ao centralismo tecnocrático reinante no governo militar. Gilson Menezes, pela sua história de militância política e sindical, tinha plena convicção de que a participação popular era a alternativa concreta e correta para a sua gestão. Assim, encorajou, estimulou que a sociedade participasse das atividades de governo durante todo o seu mandato.

É importante ressaltar que detinha em suas mãos grande responsabilidade política partidária, por ser o primeiro município governado pelo Partido dos Trabalhadores. Segundo, a administração e o próprio partido não tinham experiência governamental e, portanto, falhas não eram admitidas para a ocasião.

Diante dessas condições impostas, a participação popular serviria como suposto escudo. Ou seja, em caso de fracasso, a população poderia historicamente ser responsabilizada como coautora do insucesso. Também estratégico para ganhar o apoio indispensável da população para implantar a nova forma de governo e programas inovadores não instituídos até então. Conseguiria diluir, em parte, a insatisfação dos militantes “rebeldes”, pois eles eram lideranças dos conselhos populares de bairros e temáticos e estariam de certa forma participando das discussões e decisões de governo. Sabedor de que a grande imprensa seria altamente virulenta com a sua administração, o apoio e a demonstração de satisfação por parte dos munícipes tenderiam a aplacar em parte os ataques políticos ideológicos.

Os movimentos populares sempre estiveram presentes nos bairros que originaram o Município. Iokoi escreve:

[...] A cidade vermelha, assim nomeada inicialmente, devido à presença de muitas olarias e de sua terra em saibro cor de tijolos contava com intensas manifestações populares que exigiam moradia, saúde, educação, emprego e novas formas de administração pública, colocando-se em cena, apontando novos caminhos para o conflito de classes e a ampliação dos direitos.

Desde sua origem esta pequena área do território do chamado grande ABC, viveu das lutas populares, por ser uma cidade dormitório que abastecia de trabalhadores as vizinhas Santo André e São Bernardo. (IOKOI, 2001, p. 12)

Os movimentos reivindicatórios constantes eram de se esperar, dadas as condições precárias de vida dessa população desprovida de quase todos os benefícios públicos municipais. Porém, não se caracterizavam como movimentos coletivos organizados e não tinham a consciência da força política coletiva. Percebia-se que a luta estava concentrada nas coisas básicas, concretas e urgentes voltadas para a sobrevivência do mínimo aceitável.

A equipe de governo, principalmente do Departamento de Planejamento (hoje Secretaria de Planejamento) composta em parte pelos “de fora”, queria romper com a forma de políticas de governo adotada até aquele momento. Os técnicos defendiam o fim do assistencialismo que atendiam demandas casuais e individuais. Eles tinham como proposta a conscientização coletiva por meio de processo político pedagógico, embora mais demorado e difícil.

Simões expõe com clareza a proposta dos técnicos:

Imaginavam “conscientizar” a população carente do valor do engajamento coletivo e incentivar um senso de responsabilidade e autoconfiança, derivado da capacidade popular de identificar as próprias necessidades e formular alternativas de solução.

Ao mesmo tempo, os técnicos e intelectuais do Planejamento queriam operar mudanças no próprio aparelho administrativo, “diluir relações de poder”, prestando às associações populares toda a assistência no sentido de clarificar os processos de tomada de decisão na prefeitura, bem como os limites econômicos e institucionais da administração municipal. A “pedagogia participativa” complementar-se-ia assim com a dimensão da “transparência”. Esperava-se que, de posse dessas informações, as associações populares pudessem ter melhores condições de influir na formulação das políticas de âmbito municipal, e quando necessário, redirecionar as pressões para o governo estadual e para o governo federal. (SIMÕES, 1992, pg. 146)

Assim, seguindo a filosofia pedagógica de conscientização participativa responsável, foi criado o primeiro conselho popular de um governo do Partido dos Trabalhadores: o Conselho Popular de Piraporinha. Em seguida outros, com destaque para a regularização e urbanização das favelas e na saúde.

É claro que, como não poderia deixar de ocorrer, houve conflitos diversos, como por exemplo entre as direções local e estadual do partido, entre a corrente majoritária com as

tendências do PT de Diadema, moradores com o executivo, entre conselho e associações de bairros e dentro do próprio governo.

5.6 Participação popular nas discussões do Orçamento Anual

Já no primeiro semestre de mandato, o Prefeito pretendia estabelecer as prioridades de governo por meio de consultas populares, para em seguida definir a alocação de recursos na peça orçamentária anual a ser executada no exercício de 1984. Porém, por carência de recursos, as consultas começaram amadoristicamente no final de 1983.

Em 1984 a administração iniciou as consultas, porém de maneira ainda precária. De início, eram afixados cartazes convites para a reunião em locais onde havia fluxo de pessoas. No dia agendado, na primeira reunião com moradores do bairro, os servidores expunham os objetivos, davam informes e explicações técnicas gerais sobre o orçamento público. Mesmo para o contador que não trabalha na área pública é difícil dominar o assunto, imaginem para os leigos e aqueles com pouca instrução escolar. Essa dinâmica, a princípio, gerou muita confusão, pois os poucos moradores que compareciam pensavam que os representantes estavam ali para resolver os seus problemas imediatos. Nessa mesma reunião eram escolhidos 3 representantes para compor a comissão de orçamento que representaria o bairro. Esse procedimento ocorria nos demais bairros da cidade. (SIMÕES, 1992)

Uma vez eleitos, os representantes dos bairros compareciam ao auditório da Prefeitura para receberem informações sobre o orçamento público, principalmente sobre as receitas, despesas, empenho, limitação orçamentária, obrigatoriedade do gasto somente mediante a previsão de receitas etc.

Na terceira etapa, os representantes retornavam aos seus respectivos bairros e em reuniões com os moradores definiam as suas prioridades.

O passo seguinte ocorria no passo, quando os conselheiros levavam as demandas ao governo e discutiam com os representantes das Diretorias (Secretarias) a viabilidade das reivindicações.

Em face do sucesso do modelo de participação dos moradores nas reuniões, a partir de 1985 a administração repetiu a experiência, porém, com mais profissionalismo e buscando ano a ano aperfeiçoar os procedimentos. Agora com boa convocação, bom número de participantes e discussões mais abrangentes. Segundo Rodrigues, 2018, as reuniões contavam com centenas de participantes.

Os resultados alcançados nas plenárias de bairros e nas reuniões do Paço foram considerados muito positivos pelo o Prefeito, principalmente pela participação popular no que se refere a quantidade de moradores presentes e prioridades eleitas pelo povo. Assim, em razão do sucesso das precursoras comissões de orçamento, compostas pelos representantes de bairros, a Prefeitura passou a designá-las de “Conselhos Populares de Bairros”.

No primeiro ano de gestão, Gilson estabeleceu reunião semanal no auditório do Paço Municipal, às 19h00 nas segundas-feiras, quando recepcionava os moradores para ouvir e discutir as demandas dos respectivos bairros. As reivindicações eram levadas aos Departamentos (Secretarias) e após análise da viabilidade ou não da demanda, elas retornavam para conhecimento dos moradores. A depender da reivindicação, os moradores acampavam defronte ao prédio da Sede da Prefeitura e faziam manifestações como forma de pressão para aprovação do pedido pelo Executivo.

As reuniões no Paço da Prefeitura eram concorridíssimas. O afluxo de moradores dos bairros era expressivo e rotineiramente o auditório não comportava a totalidade dos participantes, ficando verdadeira multidão do lado de fora. Era muita gente. Aos sábados, também às 19h00, ocorriam as reuniões com o Movimento de Urbanização de Favelas. Sempre cheias de moradores. (RODRIGUES, 2018).

Nas reuniões aos sábados “com foco na urbanização, colocação de luz, água e a posse da terra através da “Concessão de Direito Real de Uso” das áreas públicas, pioneiramente iniciado em Diadema”. (ANDRADE, 2017).

Essa prática, no decorrer dos anos, passou por aperfeiçoamento culminando na “eleição do Conselho do Orçamento para acompanhamento das demandas nos últimos anos do governo” (ANDRADE, 2017).

Outros conselhos foram formalmente criados, passando a ter outras atribuições:

[...] e os “Conselhos” assumiram outras tarefas, como a de integrar o colegiado deliberativo da Empresa de Transporte Coletivo de Diadema, resultante da municipalização da única empresa privada que mantinha linha de ônibus intramunicipais. (SIMÕES, 1992, pg. 172)

As reuniões semanais permaneceram ocorrendo durante todo mandato de Gilson Menezes.

As plenárias (reuniões) para discutir e eleger as prioridades para a peça orçamentária anual, que ocorriam no primeiro semestre de cada ano, aconteciam em paralelo às reuniões no

Paço Municipal. Era bastante comum a mesma demanda ser apresentada nos dois fóruns de discussão. Daí a necessidade de se filtrar os pleitos repetidos.

Como podemos notar, os movimentos populares reivindicatórios foram intensos durante o governo. Era de se esperar, considerando que a Prefeitura abriu as portas para a sociedade, como nunca ocorrera na cidade. Em segundo, as demandas reprimidas por anos e anos pelas gestões anteriores estavam no limite do suportável pela população. Quando a população vislumbrou um canal de diálogo, é razoável de se imaginar que abraçaria a oportunidade. Agora não de forma desorganizada e individual, mas organizada, com lideranças locais, lideranças políticas ou mesmo sem liderança, mas como consciência coletiva.

Fica claro a participação popular nas discussões, escolha e decisões das prioridades a serem incluídas na peça orçamentária anual (LOA), bem como no monitoramento e análise das demandas aceitas e implementadas pela Prefeitura e a cobrança daquelas aceitas e não implementadas.

Esse modelo de democracia participativa implantado na Prefeitura de Diadema pelo Prefeito Gilson Menezes, do Partido dos Trabalhadores, repercutiu no seio do Partido. Aliás não só no PT, como em outros partidos que passaram a acompanhar o desenrolar da administração. Assim, no final do último ano de gestão, em 1988, Diadema recebeu um grupo de técnicos que comporia a equipe de Governo de Olívio Dutra de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, eleito também pelo mesmo partido nas eleições daquele ano, com posse para 1º de janeiro de 1989.

Os técnicos vieram conhecer a dinâmica da participação popular na gestão Diademense e tudo mais que se referia à democracia participativa. Após a posse de Olívio Dutra a equipe voltou a visitar Diadema, que por sua vez também enviou seus técnicos para conhecer o modelo Porto-alegrense. Os dois lados aprenderem um com o outro. (RODRIGUES, 2018)

Embora Porto Alegre seja mais conhecido como o primeiro a implantar o Orçamento Participativo no Brasil, Diadema serviu de modelo para a capital Gaúcha. É claro que Porto Alegre tem grandes méritos. Em primeiro, por ter criado a metodologia com pesos diferenciados, dando ênfase para políticas que consideravam o mais urgente, o mais prioritário para a população mais necessitada. Em segundo, a dinâmica e procedimentos de

tudo o processo de participação popular, diferente de Diadema. Terceiro, pela divulgação eficiente do seu modelo.

A metodologia implantada em Porto Alegre seria utilizada pelo Prefeito José de Filippi Junior quando de seu mandato em 2001, porém com algumas alterações.

5.7 Breve relato sobre a participação popular no período de 1989 a 1992

Esse período foi bastante promissor. Ocorre que em 1990 os municípios tiveram expressivo aumento de receitas em decorrência da alteração da legislação tributária com a Constituição Federal de 1988. Assim, as condições orçamentárias da Prefeitura permitiram investimentos para solução das demandas mais imediatas da cidade.

José Augusto implantou o “Projeto Pé na Rua”, em março de 1989, que tinha como objetivo aproximar a Prefeitura da população, ou seja, democratizar as relações entre a Prefeitura e a população.

Na fase inicial era realizada plenária (audiência pública) por região, quando a Prefeitura colhia as reivindicações daquela localidade (eram onze regiões na cidade). Os moradores apontavam quais problemas eram mais urgentes de solução pela administração. A maioria das demandas da população estavam ligadas ao Departamento de Obras (pavimentação, drenagem, saneamento), Saúde (construção de UBS e serviços de saúde) e Educação (construção de creches e escolas). Eram eleitas também as Comissões Temáticas com a finalidade de monitorar as ações a serem efetivadas pelas Prefeitura.

Em seguida, ocorriam reuniões com a presença de todos os Departamentos (Secretarias) da Prefeitura com as lideranças da população, conselhos populares de bairro e temáticos. Nessas reuniões, os presentes se manifestavam pedindo informações, apresentavam outras propostas, faziam queixas e criticavam acerca de algum assunto etc. e os representantes do Governo davam esclarecimentos e contra-argumentavam sobre os temas ali tratados.

De posse do planejamento das ações, a Prefeitura ia para as ruas do bairro, com vista a atender os pleitos da população. O Governo tornava-se itinerante, pois o Prefeito, os Diretores dos Departamentos e lideranças locais e dos conselhos passavam a trabalhar no bairro alvo das ações. Essas ações ocorriam duas vezes no ano e tratavam de manutenção dos equipamentos, melhorias etc. e zeladoria, com dezenas de tipos de atividades. Interessante destacar que a população participava espontaneamente, em mutirões, de várias dessas ações, como por exemplo, pintura de muros de equipamentos públicos, calçamento defronte das

escolas, instalação de pontos e abrigos de ônibus, cata-bagulhos e entulhos, limpeza de praça etc.

Nas plenárias ocorriam demandas típicas de ações de manutenção e zeladoria, bem como aquelas que exigiam investimentos. Aí há a questão técnica orçamentária, ou seja, é obrigatória a previsão orçamentária. Desta forma, o pleito somente poderia ser executado no ano seguinte, desde que constasse na peça orçamentária com a devida indicação de receita.

Com o Pé na Rua, José Augusto Ramos terminou com o modelo das plenárias do orçamento anual (OP) que foi praticada ao longo do governo anterior. Embora tenha rompido com a prática anterior, a população continuou participando das discussões e definições das prioridades de governo.

5.8 Breve relato sobre a participação popular no período de 1993 a 1996

Filippi deu continuidade ao Pé na Rua, com algumas alterações, até 1994. Em 1995 a administração retorna com as plenárias do orçamento anual (OP) nas 11 regiões para conhecer as prioridades eleitas pela população. Os representantes de bairros e temáticos continuaram a ser eleitos.

5.9 Breve relato sobre a participação popular no período de 1997 a 2000

Gilson, a exemplo de sua primeira investidura, no primeiro ano de mandato realizou as plenárias nas 11 regiões com o objetivo de colher as demandas da sociedade. As reivindicações consideradas viáveis eram levadas à peça orçamentária.

Infelizmente o Prefeito não deu continuidade ao modelo de participação popular para elaboração do orçamento anual (OP) do antecessor. E a partir do segundo ano de gestão até o final de seu governo as plenárias tiveram caráter mais consultivo e informativo. (ANDRADE, 2017).

5.10 Participação popular no período de 2001 a 2008

A gestão de 2001 a 2004 retoma as atividades do antigo “Projeto Pé na Rua”, agora voltado para a manutenção e zeladoria da cidade.

Filippi implanta definitivamente o Orçamento Participativo – OP seguindo o modelo de Porto Alegre, porém sem os critérios de pesos e pontuações na definição das prioridades para as ações consideradas mais ou menos urgentes.

O modelo seguiu vários ritos dos modelos aplicados pelo Brasil afora, com as características locais.

Andrade cita em seu texto:

[...] Inicia também o processo de formação dos conselheiros. Outra inovação foi a Reunião Preparatória para a organização e mobilização das plenárias e chamamento dos moradores, com a presença dos conselheiros, lideranças, mandatos de vereadores (PT principalmente), coordenadores de equipamentos públicos, representantes de entidades da sociedade civil. (ANDRADE, 2017)

O processo era anual com duas rodadas de reuniões nas 13 regiões, sendo a primeira informativa e a segunda deliberativa.

Nas plenárias informativas eram prestados esclarecimentos da situação financeira da Prefeitura, o *modus operandi* do OP e a prestação de contas das demandas do ano anterior.

Nas plenárias deliberativas a população indicava duas prioridades para o orçamento referente à respectiva região e uma de abrangência da cidade.

As plenárias temáticas indicavam uma prioridade referente ao seu tema para a cidade.

Eram eleitos dois conselheiros titulares e dois suplentes para representar a região e o tema no Conselho de Orçamento Participativo (COP).

Eram também eleitos os conselheiros para integrar o COP, compondo-se de 28 conselheiros eleitos nas plenárias regionais, 10 nas plenárias temáticas mais os indicados pelo governo, com posse oficial.

Todos os conselheiros faziam visitas em todas as regiões para terem uma visão abrangente das prioridades eleitas nas plenárias.

O COP era responsável pela análise e confrontamento das prioridades eleitas com a proposta de Governo. Finalizadas as negociações sobre a viabilidade e inclusão das demandas, o Conselho aprovava a proposta orçamentária a ser enviada para discussão e aprovação na Câmara Municipal.

Após a aprovação do orçamento pela Câmara, a Prefeitura elaborava o cronograma da execução das ações para o exercício em referência.

O COP tinha como atribuição repassar todas as informações do programa para a população e o monitoramento da execução das obras e serviços pelo Prefeitura.

Quando do mandato de 2005 a 2008, as ações do “Projeto Pé no Chão” teve continuidade, bem como as plenárias para definição das prioridades da população ao orçamento anual (OP). Porém, enquanto no período anterior as plenárias deliberativas elegiam duas prioridades, a partir de 2005 passou a ser apenas uma. Os representantes eleitos pelas

plenárias passaram de dois integrantes para um integrante por região. Andrade, em seu texto, cita que o “OP temático é encerrado porque as políticas públicas daquelas áreas passaram a ser debatidas pelos conselhos setoriais e também porque na maioria das vezes as demandas setoriais viraram reivindicações temáticas nas regiões.”

As alterações se fizeram necessárias em razão da queda de receitas do Município. Essa gestão também passou por sequestros de receitas da Municipalidade pela justiça para pagamento de precatórios, o que ocasionou a queda da capacidade de investimento pela administração. Os sequestros judiciais ainda ocorreram na administração seguinte, prejudicando ainda mais os investimentos municipais. (ANDRADE, 2017)

5.11 Participação popular no período de 2009 a 2012

O modelo de OP adotado pelo Prefeito anterior sofreu alterações nessa gestão, em decorrência do forte recuo de receitas.

As plenárias que eram anuais, passaram a ser bienais. Assim, as plenárias nos bairros para escolha, pela população, das prioridades e conselheiros ocorreram em 2009 e 2011. Nos anos de 2010 e 2012 aconteceram as prestações de contas sobre o andamento das prioridades eleitas no ano anterior.

Ainda em razão da pouca disponibilidade de recursos, cada região passou a ter um teto de valor a ser investido. Desta forma, nas plenárias os moradores poderiam eleger prioridades que não ultrapassassem o teto estabelecido.

Além do limite de gasto, as prioridades passavam por análise de viabilidade técnica e orçamentária. Para seguir adiante, as prioridades necessariamente deveriam se enquadrar nos três pré-requisitos.

Pelo resumo histórico descrito, desde Gilson Menezes, eleito em 1983, até findar o mandato de Mario Reali em 2012, podemos constatar que a população sempre esteve presente nas decisões políticas dos gestores de Diadema. Ao mesmo tempo verificamos que o outro lado, o poder público, propiciou e incentivou a participação da sociedade como coautora dessas políticas

É inegável que a participação popular nas escolhas e decisões das prioridades para a peça orçamentária de fato ocorreu ao longo do período. Em que grau foi a contribuição da população para o desenvolvimento econômico e social do Município? A resposta a essa

pergunta é o objeto deste trabalho. Avaliar a efetividade da contribuição da participação popular na implementação das políticas públicas em Diadema no período de 2001 a 2012.

6. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

6.1 As preliminares da pesquisa

A princípio pretendíamos utilizar o período de 1983 a 2012 para a análise do presente tema. Em face da inexistência de informações, alteramos a análise para 2001 a 2012.

Antes de iniciarmos a pesquisa propriamente dita, procuramos algumas pessoas que trabalharam ou tiveram contato direto com o OP ao longo do período de 1983 a 2012, ou outro intervalo qualquer.

A nossa intenção, de início, era colher informações que pudessem nos orientar quanto aos locais para pesquisa de dados e possíveis pessoas com bagagem no tema para coleta de depoimentos. Neste caso, pessoas que participaram diretamente com os Orçamento Participativo, pessoas que participaram das plenárias como lideranças de movimentos sociais, ex-coordenadores do processo OP, servidores, ex-servidores, militantes e conselheiros.

Ao conversarmos com algumas delas, por terem participado de alguma forma do processo do OP, constatamos que a tarefa seria bastante árdua. Por incrível que pareça, houve coincidência nas informações obtidas. As pessoas disseram que desconheciam onde poderíamos encontrar os relatórios finais das plenárias. Para elas, os relatórios deveriam ficar na coordenação do OP, no gabinete do Prefeito, uma vez que era atividade da assessoria de gabinete.

Os coordenadores do OP do período analisado não estão mais trabalhando na Prefeitura, pois o Prefeito que tomou posse em 2012 e reeleito em 2015 é de oposição. Ainda pelos comentários, quando a oposição assume a prefeitura, é comum os servidores que ocupam as posições de confiança acabem levando os documentos referentes aos seus cargos. É bem provável que os relatórios das plenárias não estejam mais lá.

Segundo, bastante comum, de as pessoas procuradas não lembrarem dos fatos ou terem sérias dúvidas do mesmo evento. Constatamos a existência de divergências da mesma ocorrência entre elas ou, ainda, o que algumas delas disseram não se confirmaram quando confrontados com livros ou documentos. Essa questão da dúvida, da divergência ou simplesmente do esquecimento dos fatos levaram-nos a alterar o período de pesquisa.

Terceiro, algumas pessoas mudaram para outros locais, motivadas por novo emprego ou porque aposentaram. Outras estão no exterior e há aqueles que alegaram que a atividade profissional atual não permite melhores esclarecimentos.

6.2 Procedimentos de Coleta de dados

6.2.1 Fonte documental

A fonte bibliográfica, constante no item 8 REFERÊNCIAS, a esse tempo já estava praticamente consolidada e inclusive utilizamos dessas referências para embasamento teórico dos itens 2 PARTICIPAÇÃO POPULAR E FORMA DE PARTICIPAÇÃO e 3 ORÇAMENTO PÚBLICO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO do presente trabalho.

Restava então, a busca de informações por meio da fonte documental. Sugeriram que procurássemos a Secretaria de Comunicação Social, pois é o órgão responsável pela publicação de jornais, revistas, cartazes e outros meios de comunicação oficial da Prefeitura. Nessa Secretaria poderíamos pesquisar os boletins que certamente saíram publicados os eventos oficiais, como inauguração de obras, início de algum serviço etc. e entre eles as plenárias do OP e relatórios finais contendo as demandas prioritárias dos bairros.

Infelizmente não tivemos sucesso.

Como não conseguimos acesso aos boletins na Secretaria de Comunicação Social, dirigimo-nos até a Biblioteca Central. Mas como não havia o acervo que procurávamos, sugeriram pesquisar no Centro de Memória de Diadema.

No Centro de Memória fomos recebidos pelas servidoras Mara e Dona Malu, extremamente gentis, prestativas e empenhadas nas suas funções. Poucos documentos pudemos apurar. Mas dois deles de fundamental importância: Prestação de Conta Gestão 2001 – 2004, de José Filippi Júnior e de Mário Wilson Pedreira Reali, mandato de 2009 a 2012 . Não conseguimos as prestações de contas referentes ao segundo mandato (2005 a 2008) de José de Filippi Junior.

Após a pesquisa nos órgãos competentes da Prefeitura, fomos à sede do Diretório do Partido do Trabalhadores de Diadema, onde também fomos gentilmente recebidos. Atenciosamente nos doaram a Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema - ANO 1 - Nº 3 - Dezembro de 1996 e a Revista PT diadema – 21 Anos com Você.- Junho de 2004.

ANDRADE, 2017, gentilmente nos forneceu o seu texto que trata do Orçamento Participativo de Diadema.

6.2.2 Entrevista

Para melhor conhecimento da dinâmica do orçamentário anual, servimo-nos da entrevista semiestruturada com algumas pessoas previamente escolhidas em razão da experiência pessoal com a dinâmica do processo orçamentário.

Entrevistamos dois servidores, dois ex-servidores, dois ex-conselheiros, dois militantes e dois cidadãos que participaram das plenárias do OP. Todos eles com experiência e conhecimento da dinâmica do processo de elaboração do orçamento anual (LOA).

6.2.3 Documentos disponíveis

Inobstante os esforços na busca dos relatórios finais das plenárias que contivessem as prioridades eleitas pela população, não logramos êxito.

Sem os relatórios finais das plenárias, a primeira das variáveis, o nosso planejamento prévio foi posto em cheque, pois eram imperativos para a nossa análise. Os relatórios conclusivos das plenárias continham a gama de dados que abarcavam a variável **X**, ou seja, o **problema**. As plenárias existiram de fato? A população participou das plenárias? Foram eleitas as prioridades dos respectivos bairros? (grifo nosso)

Os entrevistados foram unânimes em afirmar que as plenárias de fato ocorreram ao longo de todo o período analisado. Claro que não lembravam de todas as demandas aprovadas nas plenárias dos respectivos bairros. Considerando que essas plenárias aconteciam todos os bairros anualmente, seria humanamente impossível alguém lembrar de todas as prioridades eleitas nos diferentes bairros.

Diante dessa constatação, tivemos de buscar outro caminho para que pudéssemos proceder a análise da **relação** entre as variáveis **problema** e **hipótese**. (grifo nosso)

A única alternativa possível, restava-nos a utilização das prestações de contas dos Prefeitos do período analisado. Apesar de os relatórios finais das plenárias, variável **X**, não estarem contidos nas revistas de prestações de contas dos executivos, encontramos a variável **Y**, ou melhor, as informações que nos possibilitaram inferir a suposta existência da **hipótese**. (grifo nosso)

As revistas trazem as realizações ao longo de cada mandato político. Dentre elas estão destacadas as obras ou serviços que tiveram como origem as demandas aprovadas nas plenárias do OP. Mesmo não havendo a possibilidade de análise da relação direta entre as

variáveis **problema** e **hipótese**, pela ausência de dados contidos nos relatórios das plenárias, as revistas contemplam a suposta resposta ao problema, a hipótese (variável **Y**).

Diante do exposto, entendemos que as prestações de contas dos governos tenham idêntico valor comprobatório, pois são documentos públicos, portanto passíveis de manifestações contrárias ou até mesmo de contestações judiciais. Além das prestações de contas dos mandados dos Prefeitos, utilizamos também o Trabalho de Conclusão de Curso dos alunos Célia Barreto de Jesus e Geraldo Antonio da Silva em Serviço Social pela Faculdade Paulista de Serviço Social de São Caetano do Sul. O Senhor Geraldo trabalhou na Prefeitura por vários anos e na gestão de 2009 a 2012 foi o coordenador do Orçamento Participativo.

Apresentamos a seguir as demandas oriundas das plenárias do OP que foram aceitas e implementadas pela Prefeitura do Município de Diadema no período de 2001 a 2012.

Tabela 2 – Demandas acolhidas e implementadas

Ordem	Demandas Prioritárias	Demanda Ano	Realizado Ano	Fonte
1	Reforma e ampliação do Hospital Infantil	não consta	2001	1
2	Construção do muro de arrimo no Núcleo Habitacional 6 de Outubro	não consta	2001	1
3	Reforma do Campo de Futebol de Vila Alice	não consta	2002	1
4	Construção da UBS de Piraporinha	não consta	2002	1
5	Inauguração do Centro Comunitário Serraria	não consta	2002	1
6	Canalização e pavimentação da Av. Paranapanema	2002	2003	1
7	Construção da Creche Paineiras	não consta	2003	1
8	Construção da Creche Ruyce	não consta	2003	1
9	Inauguração da Sala de Ginástica Ruyce	não consta	2003	1
10	Reforma da Escola Municipal "Jorge Ferreira" - Vila Elida	não consta	2003	1
11	Ampliação de vagas na creche da Escola Paulo Freire	2004	2005	2
12	Ampliação de vagas na creche da E.M. São Vicente	2004	2005	2
13	Ampliação da Escola Santo Dias	2004	2006	2
14	Implantação da Farmácia Popular - Rua Luis Carlos Prestes	2004	2006	2
15	Ampliação da UBS Paineiras	2004	2007	2
16	Inauguração do Quarteirão da Saúde - complexo hospitalar	2003	2008	2
17	Complexo Esportivo Inamar - Implantação de grama sintética padrão FIFA, ampliação de arquibancadas, construção de quadra poliesportiva coberta, pista de caminhada	não consta	2009	3

Ordem	Demandas Prioritárias	Demanda Ano	Realizado Ano	Fonte
18	Inauguração da UBS Conceição	não consta	2010	3
19	Construção de novo prédio da E.M. Carolina Maria de Jesus (Bairro Inamar)	não consta	2010	3
20	Inauguração do segundo Restaurante Popular - (Bairro Campanário)	não consta	2010	3
21	Saúde - Parceria com a UNIFESP	2001	2010	2
22	Inauguração da UPA Paineiras	não consta	2011	3
23	Construção de novo prédio da E.M. José rodrigues Pinto	não consta	2011	3
24	Inauguração da E.M. Lázara Silveir Pacheco (Bairro Kaleman)	não consta	2011	3
25	Inauguração da E.M. Eremita Gonçalves da Costa (Bairro Sanko)	não consta	2011	3
26	Campo Waldomiro Gomes (Campo Serraria) – Adequação tamanho oficial, implantação de grama sintética padrão FIFA, ampliação de arquibancada.	não consta	2011	3
27	Ampliar o atendimento na área da Saúde - Implantação do atendimento em psiquiatria infantil 24 horas, criação de grupos de atividade educativas como: grupo de diabetes, hipertensão, amamentação, cole de Papa Nicolau, verminoses e outros	2002	2011	3
28	Segundo projeto de urbanização e saneamento na Vila Nova Conquista.	2001	não consta	2
29	Mais médicos nas UBS – Reorganização do Pronto Atendimento e contratação de profissionais para a área ambulatorial	2002	não consta	2
30	Ampliação do Programa Saúde em Casa - ampliação do número de equipes do Programa Saúde em Casa	2002	não consta	2
31	Investir na saúde com o aumento de especialidades – articulação regional para ampliação da capacidade de atendimento dos Hospitais Mario Covas e Serraria	2002	não consta	2
32	Investir na qualidade de atendimento - implantação do atendimento de Ouvidoria	2002	não consta	2
33	Ampliação e melhoria no atendimento da UBS Paineiras, com pediatria 24h - atendimento de segunda a sábado, das 7h00 às 22h00. Após esse horário somente no Hospital Infantil.	2002	não consta	2
30	Ampliação do Programa Saúde em Casa - ampliação do número de equipes do Programa Saúde em Casa	2002	não consta	2
31	Investir na saúde com o aumento de especialidades – articulação regional para ampliação da capacidade de atendimento dos Hospitais Mario Covas e Serraria	2002	não consta	2

Ordem	Demandas Prioritárias	Demanda Ano	Realizado Ano	Fonte
32	Investir na qualidade de atendimento - implantação do atendimento de Ouvidoria	2002	não consta	2
33	Ampliação e melhoria no atendimento da UBS Paineiras, com pediatria 24h - atendimento de segunda a sábado, das 7h00 às 22h00. Após esse horário somente no Hospital Infantil.	2002	não consta	2
34	Fim das filas nas UBS e agilidade na marcação de contas com especialista e mais remédios - Implantação do sistema de marcação de consultas por telefone 0800	2003	não consta	2
35	Complexo Beira Rio: Beira Rio, Yamberê e Inverno Verão - construção de 102 unidades habitacionais	não consta	2012 Em andamento	3
36	PAC Manancial: Iguassu, Sítio Joanhina e Caviúna – Urbanização, reassentamento e recuperação ambiental	não consta	2012 Em andamento	3
37	Complexo Campanário - construção de UBS, de uma creche, sala de ginástica e Academia da Saúde	não consta	2012 Em andamento	3
38	Revitalização de Parques e Praças - Parque Vereador Antônio de Lucca Filho (Jardim Takebe), Praça Juarez Rios de Vasconcelos e Espaço Kaleman	não consta	2012 Em andamento	3
39	Construção da Creche Portinari	não consta	2012 Em andamento	3
40	Reforma da E.M. Anita Catarina Malfatti	não consta	2012 Em andamento	3
41	Reforma da E.M. Tarsila do Amaral	não consta	2012 Em andamento	3
42	Construção E.M. Irmã Dulce	não consta	2012 Em andamento	3
43	Construção da Creche Naval (Bairro Piraporinha)	não consta	2012 Em andamento	3
44	Construção da Creche Sagrado Coração de Jesus (Bairro Casa Grande)	não consta	2012 Em andamento	3
45	Construção da Creche Yamberê, (Bairro Inamar)	não consta	2012 Em andamento	3
46	Construção da 1ª etapa do Núcleo Habitacional Kronos (60 unidades)	não consta	2012 Em andamento	3
47	Núcleo Habitacional Yamberê - construção de 47 unidades	não consta	2012 Em andamento	3

Ordem	Demandas Prioritárias	Demanda Ano	Realizado Ano	Fonte
48	Reforma do Campo Vila Alice - implantação de grama sintética padrão FIFA, nova iluminação	não consta	2012 Em andamento	3
49	Reforma do Campo Ouro Verde	não consta	2012 Em andamento	3
50	Construção da Academia da Cidade - Espaço Kaleman	não consta	2012 Em andamento	3
51	Cobertura da quadra da Rua das Margaridas	não consta	2012 Em andamento	3
52	Canalização do Córrego dos Monteiros (Bairro Serraria)	não consta	2012 Em andamento	3

Fontes:

1. Revista Diadema “Prestação de Conatas”: dever da Prefeitura, direito do cidadão (Secretaria de Comunicação da Prefeitura de Diadema, 2004),
2. O Desafio da Participação Popular no Orçamento Participativo na Cidade de Diadema (JESUS; SILVA, 2007)
3. Revista Diadema, Uma Cidade Para se Viver – Prestação de Contas (Secretaria de Comunicação da Prefeitura do Município de Diadema, 2012).

6.3 Análise das informações

Ao observarmos a Tabela 2, Demandas Acolhidas e Implementadas constataremos que vários itens estão incompletos. Ou seja, não contém o ano da plenária, outros o ano da realização e alguns deles constam as duas datas. A ausência das datas decorre das fontes utilizadas para a elaboração da tabela. Nas revistas de prestação de contas não há as datas das plenárias. No trabalho de Jesus e Silva, 2007, não constam os anos das realizações. Há ainda a possibilidade de itens do OP não constarem como tal na lista, principalmente na prestação de contas de 2001 a 2004.

A Tabela 2 nos mostra que a educação apresentou o maior número de demandas implementadas pelas três administrações, seguida pela saúde. A primeira teve dezoito reivindicações atendidas e a saúde quinze demandas. No caso da educação, os eventos referem-se a construção de escolas e creches, apesar de vários equipamentos já terem sido construídos desde 1983. A população no Município vem crescendo continuamente, o que impõe a abertura de novas vagas escolares, principalmente se considerarmos que a população de Diadema é constituída de população de baixa renda. Outro aspecto importante a ser ressaltado é a falta de terrenos desocupados para construção das escolas. Esse processo

licitatório de aquisição de imóveis construídos, derrubada do imóvel e por fim a construção da escola e/ou creche atrasa o atendimento da demanda populacional. Ainda há o recuo orçamentário prejudicado com a queda de arrecadação que o Município vem enfrentando desde o início do século.

Na saúde podemos verificar que são ações mais voltadas para o atendimento, ampliação de serviços já prestados e algumas construções de equipamentos como UBS e UPA. O aumento da demanda por serviços na saúde também tem como causa o aumento da população de baixa renda na cidade.

Esporte, Cultura e Lazer ocupam o terceiro lugar das demandas atendidas no período. São dez reivindicações. É compreensível quando entendemos as prioridades ao longo dos governos. Na Revista Diadema Cada Dia Melhor, Ano I – Nº 5, Dezembro de 1996, pg. 5, encontramos sobre as administrações no Município:

[...] A primeira atuou prioritariamente na área da infra-estrutura urbana: pavimentação (80% das ruas eram de terra), construção de galerias, tubulação, expansão da rede de esgotos, água, drenagem e iniciou o trabalho de urbanização das favelas. A segunda administração, além de dar continuidade aos projetos da anterior, deu atenção especial à questão da saúde, construindo uma rede para atender toda a população. Com os problemas básicos solucionados, a atual gestão, de José de Filipi Júnior, avançou no sentido de concretizar a cidadania da população, tendo como prioridades a educação, cultura, esporte e lazer. Hoje, Diadema tem uma nova imagem, uma nova identidade. Está cada dia melhor.

A citação sobre a população com baixa renda, a princípio, pode parecer ausência de argumentos para tentar explicar a grande participação do poder público na vida cotidiana das pessoas. Porém, conhecendo a realidade local, como por exemplo a existência do número expressivo de moradores em favelas, podemos inferir que são munícipes carentes de alternativas públicas que não sejam básicas. Esporte e lazer com certeza fazem parte dessas demandas.

Na tabela, a infraestrutura apresenta quatro prioridades acatadas pelas gestões, que é um número relativamente pequeno dessa área comparativamente a urgência que se apresentava na primeira gestão. Conforme citação na Revista, a primeira gestão priorizou a infraestrutura, alcançando grande volume de obras que permitiram mudança de prioridade nas gestões seguintes. Ou seja, como veremos adiante, obras e serviços básicos de infraestrutura alcançou elevado índice de atendimento em toda a cidade.

Na habitação também são quatro demandas populares atendidas pela Municipalidade. A questão da habitação é sem dúvida preocupante para qualquer gestor de Diadema. São

quase duzentas comunidades espalhadas pela cidade. Embora todas já urbanizadas, porém há muito por fazer. Apesar de vários conjuntos habitacionais já terem sido concluídos e entregues aos moradores, são milhares de famílias que ainda residem em moradias precárias. Para Diadema, não se trata apenas de construir casa e prédios de apartamentos aos seus munícipes. Essa medida deve estar acompanhada por toda infraestrutura, bem como de equipamentos de educação, cultura, lazer e saúde instalados no próprio complexo ou nas imediações. A antiga favela Naval é um dos exemplos dignos de nota. Da violência cotidiana e do noticiário de repercussão nacional do caso “Cabo Bruno”, atualmente para o complexo habitacional com toda infraestrutura, UBS, ginásio poliesportivo, escola e praça pública.

Ainda na área da habitação, o problema da regularização fundiária permanecerá por algum tempo até ser solucionado. Como já citado, no início da década de 1980, 2/3 da população moravam em favelas, que por sua vez a maioria situadas em terrenos invadidos ou loteamentos clandestinos.

As gestões ao longo de 1983 em diante imprimiram esforços grandiosos para regularização desses imóveis. Inobstante a boa vontade política das administrações, como por exemplo custo zero para o registro no cadastro imobiliário municipal e tratativas com cartórios para reduzir custos dos registros no tabelionato, sempre houve barreiras por parte de parcela da população.

É de se estranhar tal atitude, pois a regularização está intimamente ligada a questão da dignidade dessas pessoas. Passam a contar com endereço formal, o que permite o acesso ao crédito nas instituições financeiras, outros tipos de benefícios na praça e passam a ser proprietários e ter benefícios legais sobre o imóvel.

A regularização em si demanda altos investimentos em infraestrutura, equipamentos públicos e serviços diversos, tornando os programas de regularização custosos e demorados. Além disso existem outras questões que extrapolam a boa vontade política dos gestores.

Em primeiro lugar, o crime organizado dificulta a consecução dos projetos governamentais, pois podem ver diminuído o poder sobre a localidade de seu domínio. Ou até mesmo a extinção das atividades criminosas no local.

Segundo, nos loteamentos de origem clandestinos, a comprovação da propriedade é dificultada pelos diversos “proprietários” que moraram no mesmo imóvel. É bastante comum o primeiro adquirente do terreno não ter documento comprobatório da compra. Recebeu do loteador apenas um papel constando o valor da transação e o suposto número do lote da gleba.

Construiu a casa bastante precária e passou adiante, claro, sem documentos comprobatórios. E dessa forma para outros moradores nas mesmas condições. Esse fato é bastante comum, considerando que várias ocupações foram realizadas por trabalhadores de baixa renda. Após a tentativa frustrada de uma vida melhor, viu-se obrigado a abandonar a moradia e provavelmente a cidade. Ou, de outro lado, com a ascensão salarial adquiriu outro imóvel mais confortável desfazendo-se de sua moradia até então.

Em terceiro, as lideranças locais nem sempre estão dispostas a perder o posto de líder da comunidade. Acrescente-se ao fato de algumas lideranças possuírem vários imóveis que são alugados a terceiros. Com as regularizações e urbanização, essas lideranças perderiam os imóveis alugados, a depender da legislação municipal regulamentadora das áreas de interesse social.

Desta forma, a regularização dos imóveis não depende tão somente do poder público.

Em 2012, por exemplo, a Secretaria de Finanças estimava ainda existir em torno de trinta mil imóveis sem a devida regularização, para o universo de cento e dois mil carnês de IPTU emitidos naquele ano. Isto é, quase 23% dos imóveis na cidade não estavam regularizados e não pagavam IPTU, por força da legislação. Mas os moradores desses imóveis contavam com rua asfaltada, água encanada, rede coletora de esgoto e de água pluvial, serviço de coleta de lixo, escola e saúde pública etc. Nesse caso não havia a contrapartida aos serviços prestados, gerando arrecadação menor aos cofres públicos, mas por outro lado os serviços eram prestados normalmente.

Em seu texto, Andrade cita [...]“No período de 2001 a 2008 foram atendidas cem (100) empreendimentos do OP.” (ANDRADE, 2017). À primeira vista, notamos certa contradição entre o número de itens constantes na Tabela 2 e a afirmação de Andrade. A mesma impressão ocorre quando comparamos os itens da mesma tabela com a lista de realizações implementadas na Gestão de Filippi, 2001 a 2004, muito maior.

Outro argumento comum no meio da administração tratava da relação do OP com os investimentos. Que todos, ou praticamente todos os investimentos aplicados no Município foram efetuados para atender demandas da população.

Quando observamos a Tabela 2 e analisando os argumentos contidos nos dois parágrafos anteriores, temos a impressão de que há algum descompasso nessa comparação. Na realidade não vemos contradição, desde que melhor explicitado.

Nas plenárias deliberativas participavam os moradores de bairros, representantes de bairros, conselheiros temáticos, conselheiros do OP, secretários de várias pastas e o Prefeito. Nessas ocasiões eram apresentadas várias demandas a serem discutidas e aprovadas pelo povo presente. Como sempre, a quantidade de reivindicações era superior ao número estabelecido pelo regulamento do OP. Assim, dependendo da prioridade elencada na plenária, o governo, por meio dos secretários, tomava nota dessas prioridades extra OP. No momento da negociação entre governo e sociedade para a definição das prioridades com vista a elaboração da peça orçamentária, várias dessas demandas acabavam fazendo parte do orçamento anual. Apesar de não constar no relatório final das demandas do OP, por força do regulamento, a própria população tinha sido a autora do pedido. A ação na “rubrica investimentos” constante na peça, na proposta e na Lei do Orçamento Anual (LOA) teve como legítima origem a vontade da população.

Pode existir demandas implementadas ou em andamento na Tabela 2 que, a primeira leitura, possam parecer sem relevância sob a análise de políticas públicas. Porém, são prioridades eleitas pelos participantes das plenárias e, desta forma, devem ser encaradas como importantes para a população local.

Como visto anteriormente, ao assumir o poder a partir de 1983, tudo estava por fazer. Tudo era prioridade para a população. Daí dezenas de movimentos populares reivindicatórios e de forte pressão à administração recém empossada. Nas reuniões no auditório da Prefeitura e nas plenárias ao longo das gestões os pleitos eram muitos e constantes.

As administrações entendendo a importância e urgência voltadas para infraestrutura, habitação, educação e saúde, avocou a responsabilidade para si e assumiu a dianteira na implementação de políticas públicas nessas áreas. Mas não podemos esquecer que as reivindicações dessas áreas e outras surgiram, em primeiro lugar, dos movimentos populares. E em atendimento aos desejos populares, as gestões desde então as implementaram.

Portanto, nem todos os investimentos aplicados no município tiveram o OP como berço. Mas por outro lado, todos ou quase todos os investimentos tiveram como origem as prioridades demandadas pela sociedade.

Pelo exposto, o histórico político do Município de Diadema indica e enaltece a participação popular nas gestões de 1983 a 2012. Mesmo porque as gestões sob a legenda do PT incentivaram a democracia participativa.

Assim, a contribuição da participação popular na implementação de políticas públicas no Município de Diadema no período de 2001 a 2012 foi efetiva e podemos inferir que a **hipótese**, objeto do presente trabalho, tem consistência.

6.4 Resumo das condições do Município em 2010

Como citado no Capítulo anterior, no início da década de 1980 Diadema contava com pouquíssimos equipamentos públicos para prestação de serviços aos seus munícipes e em alguns casos inexistentes. Abaixo apresentamos os equipamentos em funcionamento com base no Guia de Serviços Diadema – 2010, comparativamente ao início da década de 1980. Salientamos que até o final do mandato do Prefeito Mario Reali, em 2012, a administração entregou outros equipamentos que não constam na lista.

Dos entrevistados, apenas Manoel, 2018 e Silva, 2018, dispuseram a prestar informações sobre os equipamentos existentes no Município no início da década de 1980. Desta forma, as informações referentes ao ano de 1980 contidas nas Tabelas 3 a 7 foram colhidas conforme depoimentos dos munícipes citados.

Infelizmente pela ausência dos relatórios finais das plenárias que continham as demandas da população, houve prejuízo na realização melhor da análise da suposta relação entre as prioridades eleitas e os equipamentos constantes nas tabelas a seguir.

Tabela 3 – Equipamentos da Secretaria Social e Cidadania

Serviços / Equipamentos	Qtde. 1980	Qtde. 2010
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social	0	5
CCMI – Centro de Convivência da Melhor Idade	0	2
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social	0	5
CRI – Centro de Referência do Idoso	0	1
Casa Beth Lobo – Serviço de Proteção para Mulheres em Situação de Violência	0	1

Fonte: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA - Guia de Serviços Diadema – 2010
MANOEL, 2018; SILVA, 2018

Todos as especialidades contidas na Tabela 3 não contavam com equipamentos para atendimento da população no início da década de 1980. Esta constatação era de se esperar, uma vez que essas políticas públicas de cunho social e de saúde pública ganharam força e importância no seio da sociedade e nas esferas governamentais no final da década de 1980 e início da década seguinte.

O CRAS e o CREAS tem repasse de verba do Governo Federal, portanto o custeio dessas atividades não é de exclusiva responsabilidade do Município. Os demais serviços são importantes políticas públicas voltadas estritamente para proteção aos vulneráveis em situação de risco.

Tabela 4 – Equipamentos da Secretaria da Cultura

Serviços / Equipamentos	Qtde. 1980	Qtde. 2010
Biblioteca Interativa de Inclusão	0	1
Bibliotecas Municipais	1	7
Centro Cultural Canhema – Casa do Hip Hop	0	1
Centro de Memória de Diadema	0	1
Cinema	0	1
Difusão Cultural	0	12
Museu de Arte Popular	0	1
Oficinas Culturais	0	12
Oficinas do Circo Escola	0	1
Teatro	1	1

Fonte: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA - Guia de Serviços Diadema – 2010
MANOEL, 2018; SILVA, 2018

Somente a Biblioteca Municipal e o Teatro contavam com atividades em 1980. Os outros equipamentos das diversas atividades surgiram ao longo das últimas décadas, com destaque para Difusão Cultural e Oficinas Culturais que atendem a praticamente todos os bairros da cidade (13 bairros). Outros dois equipamentos importantes sob a ótica social são a Biblioteca Interativa de Inclusão que tem a finalidade de atendimento de pessoas especiais e o Circo Escola que propicia diversos cursos, especialmente para as crianças e adolescentes de baixa renda. São atividades que têm contribuído na inclusão social daquelas camadas mais desprovidas de renda e de lazer, aliás demandas delas próprias.

Tabela 5 – Equipamentos da Secretaria da Educação

Serviços / Equipamentos	Qtde. 1980	Qtde. 2010
Atendimento em Creches Conveniadas	0	26
Atendimento em Creches Municipais	0	29
Atendimento em Pré-Escola	?	28

Serviços / Equipamentos	Qtde. 1980	Qtde. 2010
Atendimento em Ensino Fundamental Regular	?	38
Atendimento em Educação de Jovens e Adultos	0	26
MOVA / Alfabetização de Adultos	0	12
CAIS – Centro de Atenção à Inclusão Social	0	1
Universidade Aberta do Brasil – Polo Diadema (UTFPR)	0	1
Programa Ação Compartilhada	0	4
Escola Profissionalizante	1	1

Fonte: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA - Guia de Serviços Diadema – 2010
MANOEL, 2018; SILVA, 2018

Não conseguimos levantar a quantidade de equipamentos para Atendimento em Pré-Escola e Atendimento em Ensino Fundamental Regular no ano de 1980. Manoel e Silva, 2018, não tinham certeza absoluta da quantidade de equipamentos, e por esta razão preferiram não informar esses dados. Segundo os entrevistados, praticamente a totalidade das escolas existentes eram mantidas pelo Governo do Estado de São Paulo. Pesquisamos na página eletrônica da Prefeitura e não encontramos informações desejadas.

Mesmo com o número de equipamentos disponibilizados ao longo desse período, a população ainda estava a reivindicar novos equipamentos para a educação, como mostra a Tabela 2, na qual constam demandas em andamento em 2010.

Tabela 6 – Equipamentos da Secretaria de Esporte e Lazer

Serviços / Equipamentos	Qtde. 1980	Qtde. 2010
Caravana do Lazer	0	1
Aprendizado de Capoeira	0	1
Cessão de Espaços Esportivos	0	1
Escola de Esportes	0	21
Programa Caminhando Bem / Academia da Cidade	0	6
Mulheres em Movimento	0	26

Fonte: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA - Guia de Serviços Diadema – 2010
MANOEL, 2018; SILVA, 2018

Após os dois primeiros mandatos que priorizaram os investimentos em infraestrutura e saúde, o terceiro governo, além de dar continuidade aos trabalhos anteriores, passou a dar

ênfase também em educação, esporte e lazer. Sabendo que as prioridades básicas e urgentes tinham avançado satisfatoriamente, planejou novas ações buscando a cidadania dos Municípios. Essas novas prioridades vinham a atender reivindicações da população, principalmente de bairros periféricos totalmente desprovidos de lazer e cultura.

Os equipamentos para atender Escola de Esportes tem o objetivo precípua a inclusão social de crianças e jovens carentes das favelas e periferias.

Tabela 7 – Equipamentos da Secretaria da Saúde

Serviços / Equipamentos	Qtde.	Qtde.
	1980	2010
Unidade Básica de Saúde - UBS	0	19
Atendimento no Centro de Atenção Psicossocial	0	4
Centro de Referência em DST / Aids / Hepatites Virais	0	1
Pronto Socorros	1	3
Hospitais	0	3
UPA	0	1

Fonte: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA - Guia de Serviços Diadema – 2010
MANOEL, 2018; SILVA, 2018

A demanda por investimentos na área da saúde é preocupante para quaisquer das administrações das três esferas. Somando os gastos com a educação, podem ultrapassar 50% das despesas anuais do município. Em locais constituídos de população de baixa renda e carente, como o caso de Diadema, as despesas com a saúde são mais prementes.

Analisando a Tabela 7, constataremos a evolução dos equipamentos oferecidos à população nesse intervalo de tempo. Demanda por saúde pela sociedade sempre houve e ocorrerá.

6.5 Dados sobre o Município – CENSO IBGE 2010

O Observatório de Políticas Públicas, Econômico e Social de Diadema – OPPEs da Secretaria de Planejamento e Gestão Pública – SEPLAGE elaborou o Sumário de Dados Básicos de Diadema – SP, 2012, com base nas informações do CENSO 2010 colhidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que demonstra a preocupação das administrações com as políticas públicas nas áreas da Saúde, Educação, Segurança, Infraestrutura, Esporte, Lazer e Cultura.

As informações a seguir foram extraídas do documento elaborado pelo OPPEs da Secretaria de Planejamento e Gestão Pública de Diadema.

Diadema é um dos 39 municípios pertencentes à Região Metropolitana de São Paulo, e integra o Grande ABC junto com Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. De acordo com dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010, o município possuía 30,84 Km² e 386.089 habitantes, apresentando a segunda maior densidade populacional do Brasil, com 12.519,1 hab./Km². Em 2009, obteve o 3º maior PIB do Grande ABC, 13º do Estado e o 44º do País, com R\$ 9.969.819.000. (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA, 2012)

Em 2010 o Município contava com 117.344 domicílios.

A distribuição de água encanada estava praticamente universalizada (99,43%). A distribuição de água estava sob a responsabilidade da Companhia de Saneamento de Diadema – SANED, municipalizada em 1995.

96,55% dos domicílios estavam ligados à rede geral de esgoto ou pluvial.

96,24% dos domicílios tinham seu lixo coletado.

99,97% dos domicílios possuíam energia elétrica.

98,89% dos domicílios tinham em seu entorno iluminação pública.

98,56% dos domicílios contavam com pavimentação em seu entorno.

94,57% dos domicílios dispunham de identificação do logradouro.

94,46% dos domicílios usufruíam de calçadas.

Os itens acima, exceto energia elétrica sob a responsabilidade de empresa do Estado e posteriormente privada, todos os percentuais são decorrentes dos altos investimentos efetuados pela Prefeitura. E todos eles reivindicados pela população.

Em 2011, o número de homicídios atingiu 8,97 mortes para cada 100 mil habitantes. (A OMS considerada ideal abaixo de 10 mortes para cada 100 mil habitantes). A cidade investiu pesado em informática, câmeras de televisão, veículos, aumento do número de agentes, convênio com a Polícia Militar, e instituiu o horário das 23h00 como limite para os bares ficarem abertos, exceto os bares em recintos fechados, como clubes.

Em 2011, a mortalidade infantil foi de 12,77 para 1.000 crianças nascidas. A OMS estabelece que taxas inferiores a 20 são consideradas baixas. Os investimentos em saúde, educação e infraestrutura permitiram esse baixo número de mortalidade no Município.

41,98% da população de 25 anos ou mais, não tinham instrução ou somente o ensino fundamental incompleto. Nesse quesito as mulheres se destacaram, atingindo 42,48% da totalidade feminina.

4,11% da população não era alfabetizada.

Diadema foi o município do ABC com maior percentual de estudantes que frequentavam creche ou escola na microrregião, 31,59% da população.

Dos estudantes, 83,69% dos alunos frequentavam rede pública de ensino.

O maior número absoluto de estudantes concentrava-se na idade entre de 6 a 14 anos, com 55.609 pessoas. Em segundo lugar, com 22.341 alunos, era composto por pessoas com 25 ou mais anos de idade. Entre as crianças de 0 a 3 anos, 22,47% frequentavam creche e, de 4 a 5 anos, 82,44% a pré-escola.

Além desses dados, outro serviço importante não citado no CENSO 2010 refere-se ao “Programa Médico de Família” cuja cobertura abrange cem por cento das famílias Diademenses há anos.

Essas informações colhidas do CENSO 2010 pelo OPPEs, demonstram que o Município de Diadema fez grandes investimentos em infraestrutura, saúde, educação e segurança ao longo desses anos.

Comparativamente as condições descritas sobre a cidade no início da década de 1980 citadas no item 5.4 por Rolnik (p. 50) Rodrigues (p. 50 – 51) e Andrade (p. 50 – 51) e as informações contidas no relatório do Observatório de Políticas Públicas, Econômico e Social de Diadema – OPPEs, podemos constatar diferenças consideráveis.

Não obstante os dados positivos relevantes, a habitação ainda necessita de grandes investimentos. Como serão vultosos investimentos em médio e longo prazos, o Município terá de recorrer a outros órgãos de financiamento, tendo em vista que os recursos orçamentários próprios cobrirão apenas pequena parte dos custos futuros.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tem como tema a contribuição da participação popular na implementação de políticas públicas no Município de Diadema, período de 2001 a 2012.

Uma vez definida a intenção do pretense trabalho e o planejamento do processo de pesquisa, coube a complementação das referências que embasaram o arcabouço teórico do tema.

Concomitantemente procuramos aprofundar no tema com o objetivo de enunciarmos o problema (variável X), ou seja, a dificuldade a ser esclarecida. Estava claro que a primeira variável a ser objeto de pesquisa e análise tratava-se da participação popular com vista a elaboração da Proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além dos depoimentos de servidores, ex-servidores, militantes e ex-conselheiros, a obtenção dos relatórios finais das plenárias de bairros seria fundamental. Por meio dos relatórios teríamos o número de participantes nas plenárias e as prioridades eleitas pela sociedade. Os relatórios, enquanto documentos oficiais, seriam a prova incontestada de que as plenárias de fato ocorreram ao longo do período analisado.

A outra variável (Y), denominada de hipótese, suposta resposta ao problema, para nosso entendimento seriam as demandas aceitas e implementadas pelas gestões em estudo. Ou melhor, qual das políticas públicas implementadas pelo poder público que tiveram origem nas plenárias de bairros.

Com as informações pertinentes às duas variáveis, restaria a análise da relação entre elas, ou seja, a análise da relação entre o problema e a hipótese.

Infelizmente não alcançamos sucesso na obtenção dos relatórios finais das plenárias de bairros, exatamente os dados fundamentais para análise a que dispomos realizar. Desta forma, a análise da relação direta entre o problema e a hipótese ficou prejudicada.

Por outro lado, as informações sobre as políticas implementadas constavam nas revistas de prestação de contas dos mandatos dos prefeitos do período analisado e no trabalho acadêmico de Jesus; Silva, 2007.

Embora não tenha sido possível a análise da relação entre o problema e a hipótese, as prestações de contas indicaram oficialmente que prioridades da sociedade foram inclusas na proposta orçamentária anual e implementadas. Os serviços e obras implementadas pelo

governo constantes em documentos elaborados pela Prefeitura demonstra claro indicio da suposta hipótese.

Com os relatórios finais das plenárias poderíamos conferir uma a uma das demandas com as políticas implementadas. Saberíamos quais ficaram reprimidas, por quanto tempo e de qual área pertenciam. A análise seria mais rica.

Poderíamos ampliar a análise dos pleitos eleitos, como por exemplo, a evolução da qualidade das demandas ao longo dos anos e estudo sobre as demandas por bairro.

O resgate histórico dos relatórios finais das plenárias é imperativo. É inadmissível que se perca no tempo fatos históricos tão importantes por falta de documentos comprobatórios. Três décadas de momentos emblemáticos poderão esvair-se no tempo e espaço. Algumas das testemunhas participantes e oculares já se foram. Outras mudaram para endereço desconhecido e não sabido. O resgate desses documentos históricos fica como sugestão para futura pesquisa.

A constatação da abertura democrática das gestões e a participação popular nas discussões, propostas e definições das prioridades de governo são elogiáveis.

O caso analisado está em processo de esgotamento? O modelo, por si só, esgotou? Ou a população já satisfeita com as suas demandas atendidas deixou de fazer pressão por meio das mobilizações e manifestações reivindicativas? Os indícios das duas hipóteses indicam que sejam verdadeiras. Fica a sugestão aos sociólogos.

Em face do processo de aprendizado com a participação democrática e cidadania, os moradores tornam-se responsáveis, coautores de inúmeras políticas públicas implementadas pela Municipalidade. E esse senso de responsabilidade, por sua vez, foi transferido e sobretudo cobrado do gestor público.

Por fim, podemos inferir de que a hipótese que nos levou a esta pesquisa resultou comprovada.

8. REFERÊNCIAS

- AMENDOLA, Gilberto, **Vergonha, lágrimas e mágoas no berço do PT**. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,vergonha-choro-e-magoa-no-berco-do-pt,10000085352>, São Paulo, 2016. Acesso em 07 jun. 2018.
- ANDRADE, Arquimedes, **É Memória. É história**. Da Série Causos & Causas, Diadema: 2011.
- AZEVEDO, S., FERNANDES, R.B. (org.), **Orçamento Participativo Construindo a Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Revan Ltda, 2005.
- BISILLIAT, Jeanne, **Lá onde os Rios Refluem Diadema 20 Anos de Democracia e Poder Local**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988. Brasília: Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 3 abr. 2018.
- CRUZ, F.da, (org.), JUNIOR, A.V., GLOCK, J.O., HERZMANN, N., TREMEL, T., **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.
- DUTRA, O., BENEVIDES, M.V., **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- ESTATUTO DA CIDADE, **Lei nº 10.257/2001**. Brasília: www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 3 abr. 2018.
- ESAF - ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, **Gestão Democrática e Controle dos Recursos Públicos**. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2008.
- FERRARI, Alfonso Trujillo, **Metodologia da Ciência**. Rio de Janeiro: Kennedy Editora e Distribuidora Ltda, 1974.
- FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS, Vários autores, **Por uma Nova Esfera Pública A experiência do Orçamento Participativo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- GENRO, T., SOUZA, U. de, **Orçamento Participativo – A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- GIACOMONI, James, **Orçamento Público**. São Paulo: Editora Atlas, 2017.
- IBGE, **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012, Tabela 5 e 17**. Brasília: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/pdf/tab017.pdf. Acesso em 30 abr. 2018.
- IOKOI, Zilda Márcia Gricoli (org.), **Diadema Nasceu no Grande ABC: História Retrospectiva da Cidade Vermelha**. São Paulo: Editora Humanitas FAPESP, 2001.
- JACINTHO, Jussara Maria Moreno, **A Participação Popular e o Processo Orçamentário**. Leme: Editora de Direito Ltda, 2000.
- LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, **Lei Complementar nº 101/2000**, Brasília: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- LEI do ORÇAMENTO, **Lei nº 4320/1964**, Brasília: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 18 abr. 2018.
- MANOEL, Luiz Carlos, **Entrevista**, Diadema, 2018
- MARCONI, M. de A; LAKATOS, E.M., **Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas Ltda, 2017.
- NASCIMENTO, Mariana Lucena. **A construção de uma Constituição: um resgate histórico do processo constituinte de 1987/1988 a partir do Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 07 out. 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45403&seo=1>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

- PINHEIRO, Otilie Macedo, **Plano Diretor e Gestão Urbana**. Florianópolis: UFSC, 2014.
- PIRES, Valdemir, **Orçamento Participativo – O que é, para que serve, como se faz**. Barueri: Editora Manole Ltda, 2001.
- PONT, Raul, **Democracia Participação Cidadania Uma Visão de Esquerda**. Porto Alegre: Editora Palmarinca Ltda, 2000.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA, **Conheça Diadema**. Disponível em www.diadema.sp.gov.br/conheçadiadema, acesso em 25 mai. 2018).
- PREFEITURA DE DIADEMA, **Diadema “Prestação de Contas”: dever da Prefeitura, direito do cidadão**. Diadema. Prefeitura de Diadema, 2004.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA - **Guia de Serviços Diadema**, 2010
- PREFEITURA DE DIADEMA, **Observatório de Políticas Públicas, Econômico e Social de Diadema – OPPEs** da Secretaria de Planejamento e Gestão Pública – SEPLAGE. Disponível em www.diadema.sp.gov.br, Acesso em: 16 jul. 2018
- PREFEITURA DE DIADEMA, **Prefeitos do município de diadema**. Disponível em: <http://www.diadema.sp.gov.br>. Acesso em: 16 jul. 2018
- PREFEITURA DE DIADEMA, **Revista Diadema, uma cidade para se viver – Prestação de contas**: Diadema. Prefeitura de Diadema, 2012.
- PREFEITURA DE DIADEMA, **Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema, Ano 1, Nº 3**. Diadema, Prefeitura de Diadema 1996.
- RIBEIRO, A.C.T.; GRAZIA, G., **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – Período de 1997 a 2000**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.
- RODRIGUES, Antonio, **Entrevista**, São Paulo. 2018.
- RUA, Maria das Graças, **Políticas Públicas**. Florianópolis: UFSC, 2012.
- SALLES, Helena da Motta, **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: UFSC, 2014.
- SÁNCHEZ, Félix, **Orçamento Participativo Teoria e Prática**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.
- SEVERINO, Antônio Joaquim Severino, **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez Editora, 2016.
- SILVA, Dejanira Maria da, **Entrevista**, Diadema, 2018
- SIMÕES, G.L, SIMÕES, J.M, **Reflexões sobre o Conceito de Participação Social no contexto Brasileiro**. Disponível em: www.joinpo.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/reflexões-sobre-o-conceito-de-participação-social-no-contexto-brasileiro.pdf. São Luis, 2015. Acesso em 24 abr. 2018.
- SCUASSANTE, Priscyla Mathias, **A participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito?** Rio Grande: Revista Âmbito Jurídico, sem data. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6652&revista_caderno=9. Acesso em 22 abr. 2018.
- SIMÕES, Júlio Assis, **O Dilema da Participação Popular – A etnografia de um caso**. São Paulo: Editora Marco Zero, 1992.
- Vários autores, **Balanco das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais**. São Paulo: Instituto Polis, 1999.
- VILELA, Maria Diogenilda de Almeida, **Legislação que Disciplina os Conselhos de Políticas Públicas**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2005_740.pdf: Acesso em 21 abr. 2018.