

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

"Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas".

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



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

PARTICIPATORY BUDGET, AN ARTICULATION EXPERIENCE WITH LOCAL POWER AND PARTICIPATIVE DEMOCRACY IN THE CITY OF GUARULHOS (SP) 2001/2011

Wagner Hosokawa

Universidade Federal do ABC (UFABC)

RESUMO

Este estudo sobre a experiência do Orçamento Participativo (OP) em Guarulhos, iniciativa inovadora de participação popular na cidade, implantada em 2001 e desenvolvida ao longo de três gestões consecutivas do Partido dos Trabalhadores (PT). A indagação central da pesquisa é a de que forma um projeto político de gestão democrática se articula com processos de Poder Local e de Democracia Participativa (período de 2001/2011). O estudo é de natureza qualitativa e compreende pesquisa bibliográfica, documental e de campo. O trabalho aborda o contexto histórico-político de 1980/2000, época em que os movimentos sociais entraram em cena no município, aspectos constitutivos do OP na cidade de Guarulhos e finaliza com pontos de reflexão sobre a importância da inserção da população em espaços democráticos e participativos em articulação com o processo de Poder Local, construindo, assim, novas relações políticas de cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Local. Relações Políticas. Orçamento Participativo. Democracia Participativa.

ABSTRACT

This study on the experience of participatory budgeting (OP) in Guarulhos, innovative initiative of popular participation in the town, deployed in 2001 and developed over three consecutive administrations of the Partido dos Trabalhadores (PT). The central research question is how a political project of democratic management articulates with Local processes and participatory democracy (2001/2011 period). The study is qualitative in nature and includes bibliographical research, documentary and field. The work covers the historical context-1980/2000 political, social movements came on the scene in the city, constituent aspects of the OP in the city of Guarulhos and ends with points of reflection on the importance of the population in democratic and participatory spaces in conjunction with the Local process, building new political relations of citizenship.

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



KEYWORDS: Local power. Political relations. Participatory budgeting. Participatory Democracy.

1 INTRODUÇÃO

O OP de Guarulhos completava mais de dez anos de existência (2001/2011), um longo processo conduzido por um governo que concretizou o projeto político na direção de entender a participação popular como instrumento fundamental de mudanças na sociedade. Seus governantes revelaram vontade política porque fizeram acontecer o OP no município. O objeto dessa pesquisa, portanto, é o estudo da experiência do OP na cidade de Guarulhos em articulação com o Poder Local e a Democracia Participativa, no período de 2001/2011, onde a hipótese formulada é que a implantação do OP, em Guarulhos, favorece a articulação entre Poder Local e Democracia Participativa, pela inserção da população em espaços democráticos e participativos, construindo assim novas relações políticas de cidadania.

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

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

Contudo, durante as décadas de 1980 e 1990 outros atores entram em cena disputando projetos no interior da sociedade civil e política, com a retomada dos movimentos sociais, sindicais e populares isso possibilitou inclusive que alguns dos

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

"Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas".

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



seus protagonistas se organizassem no PT (Partido dos Trabalhadores) participando intensamente das lutas sociais e eleitorais levando o partido ao poder local.

O OP foi uma iniciativa inovadora em termos de gestão pública, em particular à população das regiões mais afastadas do centro urbano, e que desde 2001 tem promovido novas relações institucionais, bem como, experiências no âmbito da democracia participativa.

As principais referências conceituais da pesquisa foram: Orçamento Participativo, em Félix Ruiz Sánchez, Tarso Genro e Ubiratan de Souza; Poder Local, em Celso Daniel e Ladislau Dowbor; Democracia Participativa, em Francisco Oliveira e Leonardo Avritzer, e outros autores contemporâneos das Ciências Sociais. O estudo é de natureza qualitativa e compreende pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

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

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

2 A CIDADE DE GUARULHOS E SUAS RELAÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS: dos movimentos sociais à implantação do OP

Um dos aspectos que marcam a política brasileira e a relação das suas elites no processo de construção e desenvolvimento da ideia de Brasil constrói-se a partir da lógica de controle e coerção que atravessou o Brasil Colônia, adentrando a república com forte apropriação do Estado, observa-se isso, em nível local, sob a pesquisa atenta de Carlos J. F. dos Santos, que fez da historiografia de alguns dos ex-prefeitos de Guarulhos onde do período de 1920 a 1970 a maioria dos ex-prefeitos haviam se

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



tornado empresários do ramo imobiliário ou de setores de interesse público operados pela iniciativa privada.

Essa relação tão particular, entre representantes do poder executivo municipal e seus negócios, tem origem justamente na formação e desenvolvimento do capitalismo no Brasil, pela forma como a classe dominante se apropriou do “público”, tendo em vista seus interesses privados, em nome do progresso e do desenvolvimento, sem que houvesse qualquer constrangimento diante da população, reproduzindo as várias formas de fazer política estabelecida à época do Brasil Colônia e do Brasil República sob as expressões do clientelismo, patrimonialismo e coronelismo típico dos setores da classe dominante.

O período da redemocratização e a década de 1990 com a imposição do modelo neoliberal muda inclusive as relações das grandes cidades. O impacto desse modelo de desenvolvimento que compõe o processo de financeirização/mundialização” da acumulação do capital que tem início, na década de 1970, pauta a cidade como “rotas internacionais de globalização” (SANTOS, 2006, p. 211) e o debate sobre a ampliação dos terminais de carga e de passageiros. Essa discussão tem gerado impasses entre moradores das áreas afetadas e a empresa que administra os Aeroportos porque a expansão desses serviços vai afetar, ainda mais, a estrutura urbana e a vida das pessoas.

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

Outro fator que tem influenciado o desenvolvimento de Guarulhos é a forte migração imobiliária que vem da capital devido à saturação viária paulistana, as alterações dos Planos Diretores das cidades da grande São Paulo, aliada à oferta, ainda, de grandes áreas ou terrenos (muitas indústrias fecharam suas portas na cidade). O alto grau de investimento em infraestrutura feita pela prefeitura, de 2001 a 2011, tem proporcionado a verticalização rápida do espaço urbano.

Assim como os movimentos sindical e popular haviam conquistado a retomada da sua organização autônoma, cabe, também, inserir na análise sobre esse período, a

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



fundação do Partido dos Trabalhadores (PT). Este introduziu, no cenário da luta política institucional, uma nova forma de exercer a participação política por parte de novos sujeitos, os trabalhadores/as. Era um partido formado de sindicalistas, militantes de esquerda, alas progressistas da Igreja Católica e demais movimentos sociais. Segundo alguns registros, o PT em Guarulhos foi criado no mesmo período de sua constituição no âmbito nacional.

Uma das entidades que surgiram no processo de redemocratização do país, no início da década de 1980, e que teve papel importante na história do município, foi o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH), que nasceu durante a implantação da Assembleia Nacional Constituinte e ocupa de forma influente as pautas das políticas públicas. O Fórum Popular de Saúde influenciou a luta política na área da saúde em defesa do Sistema Único de Saúde (SUS), intensamente nas décadas de 1980/1990, até meados de 2000.

Nesse período, com forte mobilização das comunidades, foram realizadas conferências, bem como foi criado o Conselho Municipal de Saúde, época em que Guarulhos se tornou a principal referência no debate nessa área.

Uma das expressões de organização local é representada pelas Sociedades Amigos de Bairro (SAB) formadas por moradores, de bairros considerados regulares, que se organizam para cobrar do poder público, melhoria das condições de vida como água, luz e transporte público – principais problemas vividos, porém, apenas mudaram esse quadro, num determinado momento, na história política de Guarulhos deixam de ser lugar de cooptação de lideranças para se tornarem espaço em que alguns desses líderes passam a ser os novos atores da política institucional guarulhense.

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

Os movimentos de luta por moradia diferem-se das SABs. Estas se preocupavam em lutar por melhorias urbanas em seus bairros e regiões, enquanto os movimentos por moradia tinham como identidade, a luta por políticas públicas habitacionais, pela função

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



social da propriedade rural e urbana. Conforme métodos de reivindicação, alguns movimentos realizavam ocupações de terras consideradas improdutivas ou abandonadas.

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

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

Outra organização que não se configura como movimento social, mas que mantém vínculos estreitos com os militantes desses movimentos é o Partido dos Trabalhadores (PT). Esse partido possui forte influência na cidade pela origem popular e pela atuação ativa na política do município; inicialmente no legislativo até 2000 e, posteriormente no executivo a partir de 2001, até o presente momento. O enfrentamento de forças sociais no espaço político da institucionalidade é o principal lugar de influência da participação popular, porque reivindicações e pautas de luta dos movimentos sociais concentram-se grande parte nos poderes legislativo e executivo.

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

É importante contextualizar que o PT representava a principal força política da oposição contra o “coronelismo” que predominava no poder executivo. Era também o

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



partido com militância presente na maioria dos movimentos sociais, nos conselhos municipais da criança e do adolescente, da saúde, da educação, dos fóruns populares e dirigiam os principais sindicatos.

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

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

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

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

Na experiência de Guarulhos a gestão municipal optou pelo denominado “modelo de Porto Alegre”, adaptado as condições locais, a cidade vivenciou os processos do OP em ciclos que foram alterando seu desenho institucional. Basicamente o modelo guarulhense adotou o modelo deliberativo.

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



Com os seguintes aspectos: a) participação direta da população, dividida em regiões, que escolham as prioridades locais e seus representantes populares junto ao governo; b) conselho do OP formado de representantes da população, governo e técnicos da prefeitura para juntos definirem o planejamento das prioridades, recursos, fiscalização e outros; c) mecanismos de pactuação como regimento interno do OP, Fóruns e Caravanas da Prioridade de visita a obras, entre outras; d) Formação cidadã destinada a alinhar conhecimentos entre os participantes.

A experiência do OP de Guarulhos: seus ciclos e desenvolvimento da democracia participativa e do poder local.

É fundamental dizer que na avaliação do OP de Guarulhos, a memória registrada trabalha com dois grandes ciclos: 2001/2004 e 2005/2008. Esses ciclos apresentaram diferenças. No primeiro (2001/2004), trabalhou-se a proposta de encontros anuais em que governo e sociedade vivenciaram reciprocamente relação de educador/aprendiz.

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

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

A assimilação das responsabilidades durante os ciclos do OP só foi possível pela “Formação Cidadã”, realizada com todos os representantes e conselheiros do OP, desde a sua implantação em 2001. Um aspecto importante é que, ao longo dos ciclos, o

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

"Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas".

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



processo formativo se aprimorou a cada experiência. Segundo registro da memória do OP, de 2003, sobre os cursos realizados com representantes do governo e da população juntos, houve relatos de quanto foi fundamental a formação política e pedagógica de seus participantes

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

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

A participação da população é o elemento central do OP, portanto vale registrar a presença no primeiro ciclo de 2001, de mais de oito mil pessoas; em 2002 cerca de sete mil e, em 2003, mais de sete mil e quinhentos, conforme dados dos registros do período de 2001/2008. A oscilação da participação, nesse período, se deu por questões de superação da cultura política tradicionalista que não garantia a participação política da população, pela ausência histórica de canais de diálogo dos seus representantes eleitos, em contraposição a uma nova forma de exercício do poder político, por meio do OP e da participação cidadã.

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

Como se vê, a mudança territorial ocorreu durante os ciclos do OP, e se modificando através da pactuação pelo conselho e gerando uma nova dinâmica local, como podemos ver segundo os dados: no primeiro ciclo do OP (2001/2002) eram 16

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



regiões; no segundo ciclo (2003/2004) eram 22 regiões e os ciclos seguintes (2007/2009 e 2010/2011) contaram com 23 regiões.

E alicerçado com a participação democrática, o OP guarulhense também contribuiu para estabelecer uma nova relação na divisão regional e territorial no município, que em termos de Poder Local podemos afirmar que essa divisão resultou de um processo de consulta, negociação e reordenamento que surge na disputa democrática que se estabelece entre conselheiros/as eleitos do OP e governo.

A implementação do OP nas cidades se justifica pela articulação de uma cultura política participativa com elementos da dinâmica política local nos municípios brasileiros. Estes ainda exercem certa autonomia política que permite, a seus governantes, a possibilidade de democratizar as relações por meio de mecanismos participativos, além daqueles a serem criados pela Constituição. A influência das experiências desenvolvidas nas administrações municipais governadas pelo PT representou um fator decisivo sobre outros governantes municipais que incluíram em seus compromissos eleitorais e no exercício de seus mandatos, modelos de Orçamento Participativo.

2 CONCLUSÃO

A implementação de modelos de OP foi resultado do acúmulo de lutas históricas da classe trabalhadora pela ampliação da democratização do país com avanço das liberdades democráticas e pressões por direitos por meio de políticas públicas. Tornou-se possível a articulação da sociedade civil em novos movimentos civis, comunitários, associativos, categorias profissionais, etc. Essas implicações fizeram com que sua implantação perpassasse outros partidos políticos em inúmeras gestões municipais.

Essas experiências vivenciadas pelas cidades que adotaram o OP possuem modelos e métodos diversos de atuação, tendo em vista características, diferenças e particularidades entre os municípios brasileiros. Sánchez concorda que essas particularidades são evidenciadas por pontos convergentes: participação aberta a todos os cidadãos e cidadãs; relação entre a democracia representativa e direta e o investimento do orçamento na realização das demandas prioritárias do OP. Estes

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



aspectos se fazem de forma combinada com as finanças públicas e acompanhamento por meio da participação popular, bem como a partir de critérios técnicos e políticos de gestão.

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

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

Essa aproximação nas relações entre governantes e cidadãos pode expressar elementos de Poder Local ao promover um tipo de resistência democrática pelos governos municipais, que segundo Milton Santos “[...] o lugar – não importa a sua dimensão – é a sede dessa resistência da sociedade civil, [...] para isso, é indispensável insistir na necessidade de conhecimento sistemático da realidade” (SANTOS, 2008, p. 143).

Celso Daniel (2002) fala das diferentes alternativas de construir uma governança local considerando novas questões como por exemplo, desenvolvimento local, políticas sociais de distribuição de renda, participação da comunidade, entre outras ações.

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

A democracia só se amplia com a criação de novos mecanismos. Por isso, a experiência do OP não representa apenas um novo mecanismo de gestão pública, todavia representa mais: é, também, ruptura com o paradigma conservador que fundou a

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



sociedade brasileira. A participação direta da população na definição das prioridades do orçamento público “é capaz de gerar uma nova consciência cidadã [...] surgem condições para formação de um novo tipo de cidadão: um cidadão ativo, participante, crítico” (GENRO; SOUZA, 1997, p. 16).

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

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

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

A articulação iniciada com o Poder Local e a Democracia Participativa na experiência do OP, em Guarulhos, vem se fazendo a partir da proposta que discute a cidade como lugar em permanente mudança apoiada na participação da população.

Outro argumento a respeito do avanço parcial na articulação com o Poder Local e a Democracia Participativa é o fato de que a ruptura com a cultura política clientelista do passado está em processo de superação, concomitantemente, a essa nova forma de vivência apresentada pelo processo participativo do OP. É interessante acrescentar esse elemento na análise. Mesmo com a abertura de canais de participação e de diálogo pela prefeitura para atendimento às reivindicações populares e ênfase na importância da participação popular, o mérito pelas realizações recai, quase sempre, na administração

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

"Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas"

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



municipal. Isso reforça mais a imagem do governante como responsável pelas conquistas e não a população participante.

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

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

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

REFERÊNCIA

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

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

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

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

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

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

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

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

"Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas".

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



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

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