

# ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

## Educar para e pela cidadania

**MOACIR GADOTTI**

Diretor do Instituto Paulo Freire

Professor Titular da Universidade de São Paulo

No início de abril de 2004 foi realizado em São Paulo o *Fórum Mundial de Educação* centrado no tema geral “Educação Cidadã para uma Cidade Educadora”. Dele participaram mais de 100 mil pessoas. Uma das atividades mais concorridas foi o “Fórum Mundial de Educação Criança” (FME-C), com a participação de muitos jovens e adolescentes. Muitas coisas foram discutidas numa grande programação. O que mais me chamou a atenção foi uma idéia que talvez não tenha sido tão notada no momento em que foi proposta. Numa das atividades foi proposto que o FME-C continuasse a luta para que a Taxa Tobim se transforme em realidade e que os recursos provenientes dessa taxa fossem distribuídos pelo mundo através de critérios e prioridades apontadas pelas crianças de todo o mundo, utilizando como metodologia o “Orçamento Participativo Criança” nos moldes como era desenvolvido em São Paulo.

O Orçamento Participativo tornou-se um desses mecanismos emblemáticos de um outro mundo possível. Em poucos anos de existência para ele convergem muitas esperanças de uma esfera pública cidadã, de uma nova lógica de poder, um mecanismo poderoso de participação e de gestão pública não estatal.

Antes de falar da importância do papel da formação dos Delegados e Conselheiros na construção da cidadania e no efetivo controle social, gostaria de recuperar alguns **antecedentes** do Orçamento Participativo que reforçam a necessidade de formação para a cidadania.

### 1. O espírito de Porto Alegre

A criação do orçamento participativo só pode ser compreendida dentro do **contexto histórico brasileiro**. O Brasil viveu mais de 20 anos sob a ditadura militar até a entrada em vigor da primeira Constituição democrática de 1988. Mesmo após a modificação da constituição o clientelismo político e a corrupção impediram uma distribuição mais eficiente dos escassos recursos. O Brasil é hoje uma das sociedades mais injustas do mundo do ponto de vista social. A nova Constituição previu um deslocamento do poder central para o plano municipal e abriu novos caminhos para a participação política direta dos cidadãos. **Porto Alegre** já tinha antes disso um movimento social forte e cultura local de participação. Estes dois aspectos foram reforçados diante das novas possibilidades. Assim uma coligação de esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) conseguiu vencer a eleição para prefeito em 1988. Porém dessa vez a troca de Prefeito não seria só de caráter pessoal, o PT colocou a lógica dos governos anteriores de cabeça para baixo: em vez de governar para os cidadãos, o PT se propunha a ser governado por eles. Ele propagou a figura do **cidadão**

**maduro**, que é capaz de decidir sobre questões complexas e agir solidariamente e orientado para o bem comum. Assim os investimentos orçamentários não-facultativos, que normalmente espelhavam as preferências do governo, passaram a ser submetidos ao crivo daqueles que eram diretamente beneficiados.

Na posse de Olívio Dutra, primeiro prefeito petista, em 1989, a cidade se encontrava no meio de uma ruína financeira. Os impostos não haviam acompanhado a inflação galopante (entre 88 e 93), que com os seus 1378,4% ao ano diminuiu a arrecadação do município. A arrecadação direta de impostos e repasses do governo federal são as fontes principais de arrecadação das prefeituras brasileiras. Quase 98% dos recursos existentes eram direcionados para o pagamento do funcionalismo público. Por isso o plano de orçamento para a administração era uma peça de ficção e novos investimentos eram totalmente inviáveis. Somente após a reforma tributária de 1989 a prefeitura pode recobrar a sua capacidade financeira de negociação. O imposto predial e territorial urbano (IPTU) foi aumentado ao nível de outras cidades comparativamente iguais e - como todos os outros impostos - foi ajustado à inflação. Foi implantado um sistema progressivo de impostos e as possibilidades de sonegação deixadas por governos anteriores foram atacadas com firmeza. A aceitação necessária dessas medidas foi alcançada através das perspectivas apresentadas de aplicar os recursos em melhorias visíveis e fazer a população **participar nas decisões** sobre a utilização concreta deles. Uma das coisas mais notáveis nesse processo foi o fato de que o governo se engajou ativamente e com grande élan na cessão do seu próprio poder. No início foi necessário muito trabalho de convencimento para que os cidadãos se dessem conta dessas novas possibilidades.

Em 1989 diante desse pano de fundo, em parte caótico, foi concretizada pela primeira vez a idéia do orçamento participativo. O início foi muito difícil. Após uma década de domínio de governos autoritários, tanto o governo como a população não tinham nenhuma experiência com a **democracia direta** e as expectativas e idéias eram em parte muito diferentes. A participação inicial foi modesta. 780 cidadãos se reuniram em 1989 nas reuniões regionais para discutir e deliberar sobre os investimentos necessários. A ainda crítica situação financeira só possibilitou investimentos mínimos e dessa maneira quase nenhuma das primeiras propostas saiu do papel. Por isso a participação estagnou no segundo ano do orçamento participativo com 628 pessoas. Com o reforço financeiro da reforma tributária forma implantados os primeiros projetos em 1990.

Os primeiros êxitos levaram a uma **tendência de participação** que não parou mais de crescer, visto que os resultados da participação tornaram-se visíveis e as regiões onde houve pouca participação só receberam os investimentos mais necessários. Em comparação com o ano de 1990 a participação cresceu mais do que o triplo no ano seguinte (3.086 participantes registrados) e alcançou em 2001 mais de 16.000 participantes em assembleias oficiais. Se considerarmos as reuniões não oficiais preparatórias, as estimativas apontariam para algo mais do que 100.000 cidadãos. O processo esteve, desde o seu início, em constante transformação, visto que suas modalidades eram renovadas a cada ano pelos participantes. Dessa maneira a distribuição em cinco regiões da cidade foi abandonada em prol da distribuição em 16 regiões. Com isso foi possibilitada uma discussão mais diferenciada sobre os problemas regionais específicos. No segundo mandato do PT (1993-1996) foram acrescentadas as reuniões temáticas. Essa inovação deveria garantir que investimentos a longo prazo e problemas que ultrapassassem as **questões específicas** dos bairros pudessem ser decididos pela população e assim evitar que o processo do OP fragmentasse ainda mais a cidade. No geral se percebe uma tendência cada vez maior de **expansão das competências** do OP. O projeto do orçamento participativo mostrou a sua potencialidade. A partir desse momento o processo depende do progresso constante dos movimentos sociais, sem

estagnações e formando pontos de referência para as comunidades que desejam ousar com mais democracia.

## 2. A contribuição de São Paulo

Não se pode falar do Orçamento Participativo sem referência a toda uma história que o precede. Na verdade, ele tem origem nas lutas dos movimentos sociais pela democratização, ocorridas no Brasil ainda na década de 80. Na história brasileira um marco importante foi a Reforma constitucional de 1988 que consolidou o paradigma da **participação**, da **descentralização** e do **fortalecimento dos municípios** como entes federados autônomos.

Com a ampliação dos espaços de participação popular nas decisões sobre a gestão das políticas públicas, principalmente através de **Conselhos de representantes** de entidades e **organizações da sociedade civil**, no ano de 1989, surgiu, como vimos, no Município de Porto Alegre (RS), a primeira experiência do Orçamento Participativo.

De lá para cá, como pode-se observar pelo número de títulos publicados sobre o tema (ver Bibliografia), o Orçamento Participativo ganhou seu lugar definitivo na gestão pública não apenas no Brasil, mas em muitos outros países. Nos anos 90 mais de 100 municípios implantaram o Orçamento Participativo. Como afirma Félix Sánchez, “o surgimento do Orçamento Participativo (OP), ao que tudo indica, foi a primeira experiência ocorrida na sociedade contemporânea em que uma administração local, nascida de lutas sociais e de um partido popular e socialista como o PT, criou um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos” (Sánchez, 2002:13). Através do Orçamento Participativo as camadas mais pobres da população puderam não só defender as suas prioridades. Elas foram as mais beneficiadas, pois o OP acabou se transformando num poderoso instrumento de **educação cidadã** e também de distribuição de renda. Em Porto Alegre, afirma Félix Sánchez, “87% das obras e dos serviços indicados pelo OP foram efetivamente executados” (Sánchez, 2002:17).

De 1989 para cá, um conjunto de experiências com o Orçamento Participativo, com variantes e contextualizações, consolidaram essa proposta de participação pública popular, ganhando força como instrumento de equidade e governabilidade com transparência e autogestão social, venceu argumentos contrários à participação democrática, tornando-se uma inovação que está reinventando a democracia numa época de domínio das políticas neoliberais. O OP é hoje reconhecido para além das fronteiras do “modo petista de governar” e está sendo adotada também por outras administrações populares.

Um saldo muito positivo da implantação do Orçamento Participativo é a constituição de um **novo ator social** fortalecendo o movimento associativo. Ao se instituir o Orçamento Participativo, em geral, depois de pouco mais de um ano de prática do OP, surgem, naturalmente, por necessidades sentidas pela população, associações de bairro, fóruns, conselhos, associações em defesa da educação, da saúde, da moradia, movimentos de jovens, de mulheres, negros etc. Esse **papel político-pedagógico** do OP é muito significativo para a radicalização da democracia e para a inclusão social e uma sociedade de direitos. O Orçamento Participativo “permite ao indivíduo resgatar a idéia de que é sujeito, de que é suficientemente digno para ser respeitado pelo poder público, de que faz parte de um todo social regido por normas e não por vontades individuais ou grupais superiores, de que o espaço público também lhe pertence” (Pires, 2001:68).

A primeira tentativa de implementação do Orçamento Participativo no Município de São Paulo deu-se na gestão de Luiza Erundina (1989-1992), no primeiro governo do PT no município, para incentivar a organização e a mobilização popular. Erundina foi eleita com grande apoio dos movimentos populares e instituiu, pela primeira vez, o Movimento de Alfabetização de Jovens e de Adultos da Cidade de São Paulo (MOVA-SP), quando Paulo

Freire era Secretário de Educação. Contudo, como afirma Denise Vitale, “embora a experiência do Orçamento Participativo tenha sido implementada timidamente entre 1989 e 1992, pode-se dizer que esse período iniciou a construção de um processo que seria retomado com mais força no ano de 2001, na gestão de Marta Suplicy” (Vitale, 2004:11).

A vitória da coligação “Muda São Paulo” (PT - PC do B – PCB e PHS) nas eleições de 2000 abriu a possibilidade da Cidade de São Paulo realizar o seu Orçamento Participativo a partir do ano 2001. Realizar o OP numa cidade com os problemas de São Paulo é uma experiência muito complexa. Se já é difícil a delegação de autoridade em municípios pequenos e de porte médio, pode-se dizer que é muito mais difícil numa metrópole como São Paulo que passou de 3.780.000 habitantes em 1960 para 10.434.000 no ano 2000. Ademais, como afirma Brian Wampler, “a política de São Paulo nunca é apenas sobre São Paulo, à medida que o tamanho e a riqueza da cidade colocam-na no centro da vida política brasileira” (Wampler, 2004:1).

Em 2001 a administração petista assumiu a Prefeitura de São Paulo com a nítida proposta de romper com o malufismo dos dois governos anteriores. “O Orçamento participativo havia sido um tema central da campanha do governo eleito. Sua proposta de implantação exprimia uma das missões importantes atribuída pela militância partidária para promover uma grande **reforma do poder e da política** da cidade. Na implantação do OP de São Paulo houve uma grande preocupação com o estabelecimento de vínculos entre a proposta adotada e as experiências vitoriosas de OP que vêm sendo construídas pelo Brasil afora” (Sánchez, 2002:89-90). Mas haviam especificidades ligadas, sobretudo, ao tamanho de São Paulo que o OP precisava levar em conta, mas também à tradição autoritária da gestão da maior cidade da América do Sul.

A prefeita de São Paulo Marta Suplicy criou o Conselho do Orçamento Participativo, o CONOP, já em agosto de 2001 (Portaria 213) para responsabilizar-se pela elaboração do Plano de Obras e Serviços para a Saúde e Educação, através da participação de representantes, chamados de “delegados”, escolhidos pela população. Um Grupo de Trabalho, composto por representantes de diversas secretarias, elaborou o Regimento do OP e definiu os critérios do processo do OP na cidade. Foram criadas 28 coordenações regionais do OP para realizar as assembleias que deliberam sobre as prioridades orçamentárias. As consultas populares se iniciaram em 2001. “Primeiramente, foram 96 assembleias preparatórias, nas quais a população foi informada pelo governo local (Administração Regional, Núcleo de Saúde e Coordenação Regional de Assistência Social) da realidade do município nas áreas de saúde e educação. Tomaram conhecimento de como seria o processo até o final e receberam o calendário das assembleias distritais deliberativas. Participaram desta fase 9.200 pessoas, que se informaram, ajudaram a mobilizar outras pessoas para a próxima etapa e retomaram a discussão sobre os rumos de seu município... Além disso, a população elegeu – em cada distrito, em número de um para cada 20 participantes – 1.076 delegados (581 homens e 495 mulheres). Posteriormente, em 28 plenárias regionais de delegados, foram eleitos os 56 conselheiros titulares e 56 conselheiros suplentes que compõem o Conselho do orçamento participativo” (Sánchez, 2002:95-96).

Como toda experiência de Orçamento Participativo, resultou num grande aprendizado tanto para os representantes da sociedade civil quanto para os representantes do governo no Conselho. “O fato da representação do poder público participar ativamente do CONOP, mas sem direito a voto, foi um desafio estimulador assumido pela atual administração, em nome da participação popular e da democracia” (Sánchez, 2002:98). A experiência realizada em 2001 auxiliou a Coordenadoria do OP a evitar riscos sempre presentes na implantação do processo do Orçamento Participativo, nos anos seguintes, como o do **saber técnico** se sobrepor ao **saber popular** e à participação. Os Conselhos que reúnem governo e população são espaços democráticos substantivos na busca de consensos entre administração e

população. Explica-se assim porque a administração não tenha vetado nenhuma decisão tomada pelo CONOP.

Qual é a porcentagem do orçamento sobre a qual é possível deliberar? No caso de São Paulo, em 2001 foram deliberados recursos da ordem de R\$ 481.250.000,00, o que equivale a 5% da receita total do Município e a 63% das despesas de investimento. Em 2002, foram definidos R\$ 661.883.511,00, correspondentes a 6% da receita total e 62% dos investimentos. “Esses valores referem-se ao que foi deliberado para a proposta orçamentária e não aos recursos efetivamente gastos pelo governo na execução orçamentária. Além da limitação orçamentária, as deliberações do OP são também restritas às áreas de competência municipal. Questões relativas a saneamento básico, segurança pública, transporte ferroviário, política salarial, ensino superior e legislação trabalhista não constituem objeto de deliberação do processo” (Vitale, 2004:20).

A avaliação do primeiro ano foi positiva segundo os dados fornecidos pela Coordenação do Orçamento Participativo: 56% do total de participantes nas assembleias era composta por mulheres; 26% eram possuidores de nível superior e 31% possuíam o ensino médio. Portanto, com pouca participação de pessoas que tem baixa escolaridade. A maior participação de pessoas está entre aqueles que recebem de 2 a 5 salários mínimos (31%). 37% dos participantes tinham vínculos com alguma entidade ou organização comunitária. 28,5% afirmam que estavam participando das assembleias motivados pela busca de melhorias em seus bairros (o maior número de participantes ocorreu em regiões periféricas da cidade).

A participação dos jovens foi baixa no primeiro ano o que levou à construção, no ano de 2003, de um projeto específico em parceria com a Secretaria de Educação e o Instituto Paulo Freire, o Orçamento Participativo – Criança.

### 3. Novos atores entram em cena

Segundo Félix Sanchez, o ponto de partida do Orçamento Participativo em São Paulo foi a discussão da **Lei de Diretrizes Orçamentárias** realizada no início da Gestão Marta Suplicy. Esta lei diz, com todas as letras, que o município deveria realizar o Orçamento de Saúde e Educação com Participação Popular, através do Conselho do Orçamento Participativo.

Já em 30 de agosto de 2001, a Prefeitura publicou a Portaria 213, que criou o Conselho do Orçamento Participativo (CONOP), responsável – em conjunto com o governo – pela elaboração do Plano de Obras e Serviços do Orçamento Participativo para a Saúde e Educação. Foi do Conselho do Orçamento Participativo (CONOP), elo de ligação entre os delegados (representantes da população) e o governo, que surgiu a responsabilidade de elaborar – em conformidade com as demandas populares – o Plano de Obras e Serviços do Orçamento Participativo do Município de São Paulo.

Recorro aqui ao texto de Denise Vitale (Vitale, 2004:3 ss) que me parece excelente e completo, para descrever a estrutura de participação do Orçamento Participativo de São Paulo e que pode servir também para outras administrações. Segundo ela, o OP de São Paulo estruturou-se a partir de **três grupos de atores** diretamente envolvidos no processo: o *governo*, a *população* e os *delegados* e *conselheiros*. Com relação ao governo, o OP envolve a Coordenadoria do Orçamento Participativo e o Gabinete da Prefeita, bem como a Coordenadoria de Participação Popular e a Secretaria de Finanças. Dada a importância que as questões de saúde e educação assumiram desde o primeiro ano de governo, as respectivas secretarias também tiveram um papel relevante assim como todas as secretarias-fins – aquelas que fazem atendimento direto à população – no segundo e no terceiro ano (2002-2003). Na outra ponta do processo está o conjunto da população em geral, formado pelos moradores da cidade. Todos os residentes do município maiores de dezesseis anos podem participar, não

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

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

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

Os delegados são a ligação entre a comunidade e os **conselheiros** do OP, em suas regiões, e entre a comunidade e o governo na fiscalização e execução do Plano de Obras e Serviços. São responsáveis por incentivar a participação popular de forma permanente na região, reunindo-se com a comunidade, discutindo os principais problemas e possíveis soluções, acompanhando a execução das obras e serviços, fiscalizando a administração municipal e levando as informações para o conhecimento da população. No ciclo de 2003, houve uma inovação com a eleição de delegados dos chamados segmentos sociais vulneráveis, visando facilitar, assim, a representação de grupos historicamente excluídos e socialmente discriminados. Foram identificados nove segmentos vulneráveis que poderiam eleger delegados em uma razão menor do que a exigida para os demais moradores. Assim, mulheres, negros, idosos, jovens, crianças e adolescentes e GLBTs (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros) tiveram direito de eleger um delegado para cada cinco pessoas presentes, enquanto os moradores de rua, portadores de deficiência e membros de comunidades indígenas puderam eleger um delegado para cada participante.

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

O segundo nível de representação é formado pelos conselheiros, moradores eleitos exclusivamente entre os delegados nas **Plenárias Regionais de Delegados**, nas **Plenárias Municipais de Delegados Temáticos** e nas **Plenárias Municipais de Delegados de Segmentos**. A eleição pode ser por chapa, e, no caso de existir mais de uma chapa, o número de titulares e suplentes eleitos é proporcional ao de votos obtidos. No Município de Guarulhos o sistema é diferente: os conselheiros são eleitos diretamente na assembleia regional entre todos os moradores. Na eleição dos delegados o mais votado torna-se conselheiro. Posteriormente, no fórum de delegados, elege-se mais um conselheiro.

Os conselheiros fazem a ponte entre os delegados e o Executivo e, conseqüentemente, entre este e toda a população. Eles exercem um papel extremamente importante na segunda fase do ciclo, após as deliberações populares, definindo, a partir delas, o **Plano de Obras e**

**Serviços** do OP em conjunto com representantes de outras regiões da cidade, conselheiros temáticos e representantes do governo. O Plano de Obras e Serviços é a peça que harmoniza as demandas populares e a viabilidade de execução do governo e que integra o **Projeto da Lei de Orçamento Anual** (LOA). Após a aprovação da LOA, cujo trâmite eles também acompanham, cabe aos conselheiros apreciar eventuais propostas de alteração, apresentadas pelo Executivo, desde que estejam em conformidade com as decisões do OP. Os conselheiros devem ainda acompanhar a execução orçamentária anual em conjunto com os delegados e fiscalizar a execução das demandas aprovadas além de definir mudanças no **Regimento Interno**. O Conselho deve se reunir mensalmente em caráter ordinário e, quando necessário, mais vezes em caráter extraordinário.

#### 4. Os avanços de Guarulhos

A Prefeitura Municipal de Guarulhos beneficiou-se das experiências anteriores de outros municípios e criou um formato próprio de Orçamento Participativo. Em vez de realizá-lo anualmente, introduziu um novo processo, alternando, num ano a realização das plenárias populares e num outro, o aprofundamento da resposta, dentro de um projeto de formação para e pela cidadania. Em parceria com o Instituto Paulo Freire – que oferece cursos para os atores sociais envolvidos no OP – aprofundou o **papel formativo do Orçamento Participativo**. A formação para e pela cidadania visa ao fortalecimento dos governos democráticos e de uma nova cultura política, que se fundamenta na co-gestão e no compartilhamento do poder. Governo e população tornam-se co-autores da elaboração do orçamento público, principal instrumento de planejamento e definição de políticas prioritárias para a cidade.

O objetivo da **formação continuada** dos sujeitos sociais vinculados ao Orçamento Participativo visa a qualificar a participação no processo de democratização da gestão dos recursos públicos e a criar condições para a construção de conhecimento crítico sobre a realidade e estabelecer estratégias coletivas de intervenção. Essa formação dirige-se não só aos delegados e conselheiros, mas também aos membros da Coordenadoria do Orçamento Participativo (COP), aos Auxiliares de Educação Popular (AEPs) e aos conselheiros municipais. Os conselheiros municipais são também responsáveis pela elaboração de políticas públicas e pela fiscalização do poder público, como mais uma instância de participação popular na gestão pública, que precisa ser fortalecida. É preciso traduzir em linguagem acessível aos participantes da formação as categorias utilizadas pelos órgãos governamentais para que os termos e as estruturas técnicas sejam compreendidos pela população. Daí a importância do estudo do orçamento público, dos processos orçamentários, do funcionamento dos conselhos, da estrutura, da organização e do funcionamento do poder municipal, dos seus limites e de suas possibilidades, dos recursos do município, das leis de uso e ocupação do solo, do estatuto da cidade etc.

Os cursos ministrados pelo Instituto Paulo Freire mantiveram uma frequência em torno de 70% dos delegados que efetivamente continuaram participando do OP. Dos 766 delegados eleitos, 526 participaram dos cursos de formação. A formação serve também para melhorar a qualidade da organização e da participação. Para isso foram formados os **Auxiliares de Educação Popular** que fazem contato constante e direto com a população e ajudam a manter os vínculos, esclarecer dúvidas, orientar os participantes quanto a agenda de reuniões, etc. Como resultado dessa inovação foi ampliada em 30% a participação em 2005 em relação ao ano anterior: de 7.500 para 10.500 participantes nas plenárias.

É importante destacar o papel formativo e prático do conceito de Orçamento Participativo de Guarulhos. Na verdade, é preciso criar uma atmosfera, um clima favorável e dialógico. Participar do OP deve ser uma atividade prazerosa, agradável. Isso é fruto de uma visão educativa do OP que trata a população com dignidade e respeito. Isso implica valorizar

os **princípios de convivência**, as relações interpessoais, fundamentadas numa cultura da paz e da sustentabilidade. A formação é importantíssima também para estimular a participação e a articulação autônomas da população nas diversas instâncias do OP e para que a população se utilize cada vez mais dos equipamentos públicos disponíveis no município.

O OP é um instrumento extraordinário de educação pública não-formal. Por isso, em Guarulhos foram utilizados o **método e a filosofia de Paulo Freire** da “leitura do mundo”, implicando na “tematização” e na “problematização” da realidade, do mundo da vida, e promovendo as necessárias “ações de intervenção”. Para transformar o mundo precisamos conhecê-lo criticamente, reorientar nossas práticas e articular ações coletivas de mudança. Guarulhos avançou muito nesse sentido desde a primeira administração de Elói Pietá (2001-2004). Nessa primeira gestão se avançou muito na criação de novos conselhos e no fortalecimento dos já existentes, visando a superar a visão clientelista. Foi muito importante nesse momento a presença dos principais dirigentes da Administração Pública, inclusive do Prefeito, em todas as plenárias, ampliando a credibilidade do programa. No segundo mandato iniciado em 2005 e conquistado no primeiro turno com quase 54% dos votos válidos, a diretriz do OP foi aprofundar a formação cidadã envolvendo cada vez mais a sociedade civil. Os indicadores atuais mostram que a diretriz estava certa: aumentou muito a qualidade da participação popular e ficou menos tenso o processo de construção de pactos, soluções e encaminhamentos das principais questões, sempre negociadas com a efetiva participação dos conselheiros eleitos.

Em todos os momentos do processo do Orçamento Participativo a formação é tão decisiva quanto a **comunicação**. Ninguém participa quando não se sente envolvido e só pode sentir-se envolvido se está adequadamente informado. A luta pela melhoria da qualidade de vida dá-se também no campo simbólico, organizativo e na disputa ideológica. Daí a importância da informação, da formação e da comunicação. Não basta apenas deliberar sobre as prioridades dos recursos. É preciso ter tempo para a implantação e acompanhar se as decisões tomadas têm impacto na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. O OP deve discutir estrategicamente o futuro da cidade. O OP não é um programa conjuntural, de governo. Ele é um programa estratégico, de estado, portanto, de longo prazo.

O OP de Guarulhos acontece em **dois ciclos**: 1) nos **anos ímpares** são realizadas as plenárias deliberativas nas 22 regiões do município, são formados todos os agentes do OP e são implantados os fóruns regionais (antigas comissões regionais de acompanhamento). Nessa fase é realizada uma caravana para que os delegados conheçam as demais regiões do município, seus problemas e as obras que estão sendo realizadas. É também nessa fase que acontecem as reuniões do conselho do OP e é elaborada a Lei Orçamentária Anual do município (LOA). 2) nos **anos pares** são realizados encontros dos fóruns regionais e os encontros das macro regiões para discutir e avaliar as políticas públicas implantadas na cidade. Nessa fase continua a formação da equipe da Coordenadoria do OP, dos delegados e conselheiros e dos conselheiros municipais, realiza-se o encontro dos Fóruns e os seminários de avaliação da metodologia e é feita uma prestação de contas geral.

Essa **metodologia inovadora** permite melhor participação dos delegados que vão se formando no processo, com mais tempo para isso. Permite ainda melhorar o processo de avaliação, envolvendo os agentes de forma mais qualitativa. A experiência de Guarulhos mostrou que é importante instituir os **Fóruns Regionais**, com o objetivo de que estes se autonomizem em relação ao OP, ou seja, que em cada região a população se organize e mantenha este espaço de discussão do orçamento, independentemente da gestão e da existência do OP.

Da experiência de Guarulhos podemos tirar **muitas lições**. Quando o programa do OP é visto como um programa político-educativo e estratégico, aparecem logo não só as dificuldades e entraves que quinhentos anos de autoritarismo criaram para a participação

popular, mas também aparecem imediatamente os aspectos positivos do programa. A experiência do OP deve ser institucionalizada para além deste ou daquele governo e isso depende muito da criação de raízes na população e de instrumentos estruturantes, portanto, de canais de participação, de uma política estratégica de participação. O ato de planejar a cidade e de discutir o seu orçamento passa a ser um processo popular rotineiro enraizado na população.

A participação não pode ser apenas eventual e simbólica e, muito menos, uma moda, um discurso. Trata-se de um processo de **radicalização da democracia**, trata-se de construir uma democracia de “alta intensidade”, como diz Boaventura de Souza Santos (2002), uma democracia na qual a distância entre os governantes e o povo seja a menor possível até que o estado seja “destruído” (Marx), dando lugar a uma simbiose entre poder e povo. A aproximação dos dirigentes de Guarulhos com a sua população, ao lado da formação cidadã, tem sido o grande diferencial da experiência do OP naquele município. A descontinuidade dos programas do OP precisa ser amplamente discutida em todos os poderes públicos onde ele foi instituído. Porque a **descontinuidade** tem sido o maior problema do OP como programa de uma esfera pública permanente de decisão não-estatal. É preciso construir um processo democrático acumulativo. Em Porto Alegre, mesmo com a mudança de partido na administração o OP continua. Temos que acompanhar essa nova experiência e aprender com ela. O importante é avançar estrategicamente na concepção e nas práticas de um OP que seja realmente uma política pública de participação popular.

## 5. Educar para e pela cidadania

A educação para e pela cidadania pode dar-se tanto no espaço da educação formal quanto no espaço da educação não-formal, como é o caso do **Orçamento Participativo**. Define-se educação não-formal como toda atividade educacional organizada, sistemática, executada fora do quadro do sistema formal. Uma definição que mostra a ambigüidade dessa modalidade de educação, já que ela se define em oposição (negação) a um outro tipo de educação: a educação formal. Usualmente define-se a educação não-formal por uma ausência, em comparação com a escola, tomando a educação formal como único paradigma, como se a educação formal escolar também não pudesse aceitar a informalidade, o “extra-escolar”.

Gostaria de definir a educação não-formal por aquilo que ela é, pela sua especificidade e não por sua oposição à educação formal. A **educação formal** tem objetivos claros e específicos e é representada principalmente pelas escolas e universidades. Ela depende de uma diretriz educacional centralizada como o currículo, com estruturas hierárquicas e burocráticas, determinadas em nível nacional, com órgãos fiscalizadores dos ministérios da educação. A **educação não-formal** é mais difusa, menos hierárquica e menos burocrática. Os programas de educação não-formal não precisam necessariamente seguir um sistema seqüencial e hierárquico de “progressão”. Podem ter duração variável, e podem, ou não, conceder certificados de aprendizagem.

Toda educação é, de certa forma, educação formal, no sentido de ser intencional, mas o cenário pode ser diferente: o espaço da **escola** é marcado pela formalidade, pela regularidade, pela seqüencialidade. O espaço da **cidade** (apenas para definir um cenário da educação não-formal) é marcado pela descontinuidade, pela eventualidade, pela informalidade. A educação não-formal é também uma atividade educacional organizada e sistemática, mas levada a efeito fora do sistema formal. Daí também alguns a chamarem impropriamente de “educação informal”. São múltiplos os espaços da educação não-formal. Além das próprias escolas (onde pode ser oferecida educação não-formal) temos as Organizações Não-Governamentais (também definidas em oposição ao governamental), as igrejas, os sindicatos, os partidos, a mídia, as associações de bairros, etc. Na educação não-

formal, a categoria **espaço** é tão importante como a categoria **tempo**. O tempo da aprendizagem na educação não-formal é flexível, respeitando as diferenças e as capacidades de cada um, de cada uma. Uma das características da educação não-formal é sua flexibilidade tanto em relação ao tempo quanto em relação à criação e recriação dos seus múltiplos espaços.

**Cidade e cidadania** são palavras que derivam da mesma raiz latina “*civis*”, cidadão, membro livre de uma cidade a que pertence por origem ou adoção, portanto sujeito de um lugar, aquele que se apropriou de um espaço, de um lugar. Assim, cidade (*civitas*) é uma comunidade política cujos membros, os cidadãos, se auto-governam e cidadão é a pessoa que goza do direito de cidade. “Cidade”, “cidadão”, “cidadania” referem-se a uma certa concepção da vida das pessoas, daquelas que vivem de forma “civilizada” (de *civilitas*, afabilidade, bondade, cortesia), participando de um mesmo território, auto-governando-se, construindo uma “civilização”.

É claro que, em Roma, esse conceito de sujeito da cidade era limitado apenas a poucos homens livres, cuja cultura era o reflexo do ócio e não do trabalho. O trabalho era reservado aos numerosos escravos. Esses eram sujeitos “sujeitados”, submetidos e, portanto, não eram considerados cidadãos, não tinham os direitos de cidadania, não eram considerados civilizados, mas estrangeiros, “bárbaros”, não podendo usufruir dos benefícios da civilização.

A cidade dispõe de inúmeras possibilidades educadoras. A vivência na cidade, por si só, se constitui num espaço cultural de aprendizagem permanente e espontâneo. A cidade nos fala, às vezes, grita, chama a nossa atenção, proclamando os seus feitos, sua história. Precisamos parar para escutá-la. Nesse sentido, ela também nos educa.

Mas, a cidade pode ser intencionalmente educadora. Uma cidade pode ser considerada como uma cidade que educa, quando, além de suas funções tradicionais – econômica, social, política e de prestação de serviços – ela exerce uma nova função, cujo objetivo é a formação para e pela cidadania. Para uma cidade ser considerada educadora ela precisa promover e desenvolver o protagonismo de todos e de todas – crianças, jovens, adultos, idosos – na construção do direito à cidade educadora.

#### - O que é educar para a e pela cidadania?

- A resposta a essa pergunta depende da resposta à outra pergunta: o que é cidadania? Pode-se dizer que cidadania é essencialmente consciência de direitos e de deveres e exercício da democracia: **direitos civis**, como segurança e locomoção; **direitos sociais**, como trabalho, salário justo, saúde, educação, habitação, etc. **direitos políticos**, como liberdade de expressão, de voto, de participação em partidos políticos e sindicatos, etc. Não há cidadania sem democracia.

O conceito de cidadania, contudo, é um conceito ambíguo. Em 1789 a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* estabelecia as primeiras normas para assegurar a liberdade individual e a propriedade. Nascia a cidadania como uma conquista liberal. Hoje o conceito de cidadania é mais complexo. Com a ampliação dos direitos, nasce também uma concepção mais ampla de cidadania. De um lado, existe uma **concepção consumista** de cidadania – o direito de defesa do consumidor, por exemplo – e, de outro, uma **concepção plena**, que se manifesta na mobilização da sociedade para a conquista de novos direitos e na participação direta da população na gestão da vida pública, através, por exemplo, da discussão democrática do orçamento da cidade. Esta tem sido uma prática, sobretudo no nível do poder local, que tem ajudado na construção de uma **democracia participativa**, superando os estreitos limites da democracia puramente representativa.

O conceito de “educação para a cidadania” ganha um novo componente: a comunidade educadora reconquista a escola no novo espaço cultural da cidade, integrando-a a esse espaço, considerando suas ruas e praças, suas árvores, seus pássaros, seus cinemas, suas bibliotecas, seus bens e serviços, seus bares e restaurantes, seus teatros e igrejas, suas empresas e lojas...

enfim, toda a vida que pulsa na cidade. A educação para a cidadania tornar-se, assim, uma **educação ecológica**. Uma educação ecológica não se refere apenas ao chamado meio ambiente, à preservação da natureza. Refere-se à sustentabilidade humana, a convivência entre as pessoas, em casa, no trabalho, na rua, construindo um modo de vida sustentável.

A cidadania precisa controlar o Estado e o Mercado, perseguindo a utopia das **cidades justas, produtivas, democráticas e sustentáveis** que são aquelas que conseguem romper com o controle político das elites e de suas burocracias e estabelecem uma nova esfera pública de decisão não-estatal, como o “Orçamento Participativo” e a “Constituinte Escolar”, que já se tornaram emblemáticos nas gestões populares. Já saímos, nesse campo, do puro terreno das propostas e novas experiências vêm surgindo, em diferentes partes do país, levadas a cabo por diferentes partidos políticos, que criam novas relações, novas formas de gestão, novos espaços de negociação e estimulam a reapropriação das cidades por seus cidadãos.

Educar para a cidadania é, para mim, **educar para um outro mundo possível**. Educar para um outro mundo possível é fazer da educação, tanto formal, quanto não-formal, um espaço de formação crítica e não apenas de formação de mão-de-obra para o mercado; é inventar novos espaços de formação alternativos ao sistema formal de educação; é educar para mudar radicalmente nossa maneira de reproduzir nossa existência no planeta. Não se pode mudar o mundo sem mudar as pessoas: são processos interligados.

Mudar o mundo depende de todos nós: é preciso que cada um tome consciência e se organize. “Outro mundo é necessário; contigo será possível”, gritava a multidão durante a marcha de abertura do FSM policêntrico de Caracas, no final de janeiro de 2006. Educar para um outro mundo possível é educar para superar a lógica desumanizadora do capital que tem no individualismo e no lucro seus fundamentos, é educar para transformar radicalmente o modelo econômico e político atual.

## 6. Para que serve o Orçamento Participativo?

Não se deve estranhar essa pergunta no final desse texto. Claramente não se pode pensar numa proposta como a do OP apenas em termos de definição de prioridades orçamentárias. Fica claro que o projeto é muito maior. Creio que foi por um **componente educativo e utópico** (prospectivo) que o OP se firmou. O OP é um desses projetos de um novo tempo, o tempo da busca de “um outro mundo possível”, “uma destas iniciativas que podem revigorar o ideal democrático” (Pires, 2001:34). Essa é a sua força. Essa é a sua originalidade. Ele vai muito além das peças orçamentárias. Ele não é importante pelo número de pessoas que participam dele, pelo número de assembleias que realiza. Ele é importante pela **crença** que desperta nas pessoas na sua **capacidade de mudar o mundo**, porque a globalização capitalista globalizou muito pouca gente. Só uns privilegiados são realmente globalizados. Os empobrecidos, a maioria dos trabalhadores está à margem dos “benefícios” da globalização. Uma outra globalização é necessária para que possa incluir a todos e a todas, uma “alterglobalização” é necessária, onde todos possam caber.

Discutir orçamento é também **discutir o nosso futuro**, discutir como intervir no governo das coisas, no nosso rumo, no “mundo como possibilidade” como dizia Paulo Freire, e não como fatalidade. Quando fazemos “nossas contas” estamos construindo o nosso futuro. Por isso o OP tem um caráter pedagógico. A **metodologia** do OP deve supor um aprendizado permanente. Nada de arrogância. Seria a completa falência do OP na sua função formadora. Por isso, há necessidade de preparação, de **formação para a participação**. Não existem escolas de democracia. Democracia se aprende, compartilhando o espírito democrático. É preciso ter clareza em relação a esse ponto: “reuniões, assembleias e plenárias devem ser coordenadas e secretariadas pelas próprias lideranças populares; os locais e horários para os debates devem ser definidos de comum acordo entre os grupos e seus coordenadores, que

devem cuidar também da mobilização da comunidade (divulgar, contatar, etc.). O governo pode e deve auxiliar oferecendo curso de preparação de lideranças, dando esclarecimentos, subsidiando a produção de material de divulgação, etc. Não deve nunca tomar iniciativa ou adotar comportamentos que impliquem assumir a direção das discussões e/ou iniciativas” (Pires, 2001:94). Negar o caráter pedagógico do OP é negar a sua essência mesma.

Insisto neste ponto porque a fraqueza de algumas experiências de OP está exatamente na incompreensão do significado pedagógico do OP e do sentido mesmo do conceito de democracia participativa. Reduzir o OP apenas um espaço da democracia representativa pode até obter resultados numéricos e visíveis à administração pública, momentaneamente, pode até trazer uma certa sensação de “dever cumprido” por parte dos coordenadores de OP. Mas não trazem resultados permanentes, não formam pessoas, não constituem o ator social necessário para “mudar o mundo”. Pode até ser um OP eficiente do ponto de vista orçamentário, mas não cria as raízes e as azas necessárias para um “outro mundo possível”. Considero substancialmente eficiente o Orçamento Participativo que cria raízes e as mantém fortemente consolidadas na sociedade. O Orçamento Participativo pode formar a população para a participação para além de um governo ou de uma gestão. O desafio maior do OP é formar toda a população para e pela cidadania num grande movimento histórico-social de educação cívica não-formal e de “mudança estrutural da esfera pública” (Habermas, 1984), na direção de uma sociedade radicalmente democrática.

## BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, Rui. “Os municípios e os desafios da Federação no Brasil”. In Revista São Paulo em Perspectiva, 10 (3), jul/set. 1996.
- ALVES, Márcio Moreira. *A Força do Povo – democracia Participativa em Lajes*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- ANTUNES, Ângela (org). *Orçamento Participativo Criança: exercendo a cidadania desde a infância*. São Paulo, IPF, 2004.
- AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.
- AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs.). *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. (manuscrito), 2000.
- AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs.). *Teoria democrática e deliberação pública*. São Paulo, Revista Lua Nova, 50, 2000.
- AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Belo Horizonte: UFMG. (mimeo, 2002).
- AZEVEDO, Sérgio de. *Orçamento Participativo e Gestão Popular: Reflexões Preliminares sobre a experiência de Betim*. Proposta, n.62, set 1994, p. 44-48.
- BAIERLE, Sérgio. *Experiência do orçamento participativo: um oásis no deserto neoliberal?* In Jornal “De olho no Orçamento”, nº 6/abril de 1998.
- BAVA, Silvio Caccia. *Orçamento Municipal de Participação Popular*. Revista Proposta, n. 45, agosto 1990, p. 34-37.
- BENEVIDES, Maria Victoria. *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1990.
- BORDENAVE, Juan Diaz. *O que é participação?* São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CAMPOS, André; POCHMANN, Márcio; AMORIN, Ricardo & SILVA, Ronnie (orgs.). *Atlas de Exclusão Social no Brasil*, vols.1 e 2, São Paulo: Cortez, 2003.

- CARDOSO, Franci G. e MACIEL, Marina. *Mobilização social e práticas educativas*. In: Capacitação em Serviço Social e política social. Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília: UnB/CEAD, 2000.
- CEPAM. *Orçamento Participativo: por uma gestão democrática*. São Paulo: FPFL, CEPAM, 1998.
- COORDENADORIA ESPECIAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. *Orçamento participativo do Município de São Paulo: prestação de contas do processo de 2001, out/2001*.
- COORDENADORIA ESPECIAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. *Pesquisa: perfil dos participantes das plenárias de OP/SP - Coordenação: Marisol Recamán, ag/2001*.
- DE MARCO, Patrícia S. *Orçamento participativo: locus do fazer político-pedagógico*. In: Capacitação em Serviço Social e política social, Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília: UnB/CEAD, 2000.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1988.
- DUTRA, Olívio e BENEVIDES, Maria Victoria. *Orçamento participativo e socialismo*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- FASE. *Orçamento Participativo na Gestão Luiza Erundina*. São Paulo: Fase, 1997.
- FEDOZZI, Luciano. *Poder Local e Governabilidade: O Caso de Porto Alegre. Proposta, n.62, set 1994, p.23-29*.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial/IPPUR/FASE, 1997.
- FNPP. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil (1997-2000)*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- FORUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS LOCAIS. *Balanco das experiências de orçamento participativo nos governos locais*. São Paulo, Instituto Polis, no. 4, 1999.
- FREIRE, Paulo. *Política e educação*. São Paulo: Cortez, 1993.
- GADOTTI, Moacir e Francisco Gutiérrez. *Educação comunitária e economia popular*. São Paulo: Cortez, 2005.
- GADOTTI, Moacir. *Escola cidadã: uma aula sobre a autonomia da escola*. São Paulo: Cortez, 1992.
- GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.
- GENRO, Tarso (coord.), RIGO, Tadeu e SPOLIDORO, Vera (orgs.). *Porto da cidadania. A esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. Soa Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- GOMES, Ana Lígia. *Os Conselhos de política e de direitos*. In: Capacitação em Serviço Social e política social, Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília: UnB/CEAD, 2000.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- IPF/SME/COP/PMSP. *OP criança São Paulo: exercendo a cidadania desde a infância*. São Paulo, IPF. Março de 2004 (Caderno de Formação).
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades*. São Paulo, Vozes, 2001.
- MUÑOZ, César. *Pedagogia da vida cotidiana e participação cidadã*. São Paulo: Cortez Editora/IPF, 2004.

- OLIVEIRA, Francisco. *Atas da revolução: O Orçamento Participativo em São Paulo*. Manuscrito, 2001.
- PADILHA, Paulo Roberto. *Planejamento Dialógico: como construir o projeto político pedagógico da escola*. Cortez/IPF, 2001.
- PIRES, Valdemir. *Orçamento participativo: O que é, para que serve, como se faz*. Barueri, Manole, 2001.
- PONTUAL, Pedro de Carvalho. *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado*. São Paulo, PUC-SP. 2000 (Tese de doutorado).
- PRATES, Jane Cruz. “A democratização do poder local por meio do Orçamento Participativo da Assistência Social”. In: *Revista Serviço social & Sociedade*. São Paulo, Cortez, Ano XXII, vol. 66, Julho de 2001, pp. 91-108.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM, 1996. *Orçamento Participativo de Betim*. Em: BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat – As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996, p. 58-65.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, s.d. *Orçamento participativo São Paulo*. São Paulo: PMSP.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2001. *Orçamento Participativo: Desafio, esforço e resultado*. São Paulo: PMSP.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres, 2003. *Experiências de orçamento participativo no Brasil*. PETROPOLIS, Vozes Fórum/Nacional de Participação Popular.
- RIBEIRO, Carlos A. C. & SIMON, Walter T. s.d. *Práticas Orçamentárias Participativas: um Estudo de Caso de Prefeituras Paulistas*. Texto para Discussão n.16, FGV, EAESP, Departamento de Economia. s.d.
- SADER, Emir, 1992. *Governar para todos. Uma avaliação da gestão Luiza Erundina*. São Paulo: Página Aberta.
- SÁNCHEZ, Felix Ruizi, 2004. *OP Trajetória paulistana de uma inovação democrática (2001-2003)*. São Paulo: PUC-SP (Tese de Doutorado).
- SÁNCHEZ, Félix, 2002. *Orçamento Participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, Boaventura de Souza (org.), 2002. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SANTOS, Boaventura de Souza, s.d. “A reinvenção solidária e participativa do Estado” In Seminário Internacional Sociedade e a reforma do Estado.
- SANTOS, Milton, 1998. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel.
- SME/PMSP, 2004. *Concepções de educação para uma política pública da Cidade de São Paulo*. São Paulo: SME.
- SMED/PMPA, 1997. *Projeto Planejamento e Orçamento Participativo na Escola Cidadã*. Porto Alegre: SMED.
- SOUZA, Maria Luiza de, 1987. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. São Paulo: Cortez.
- SPOSATI, Aldaíza, 2001. *Cidade em pedaços*. São Paulo: Brasiliense,.
- VASCONCELLOS, Celso dos S. 2000. *Planejamento: projeto de Ensino – aprendizagem e Projeto político – pedagógico – elementos metodológicos para a elaboração e realização*. 7 ed. São Paulo: Libertad.
- VIEIRA, Litz, 1999. “*Cidadania Global e Estado Nacional*”. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 42, nº3, pp. 395 a 419, Rio de Janeiro.
- VITALE, Denise, 2004. *Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002)*. São Paulo: Instituto Polis: PUC-SP.

WAMPLER, Brian, 2004. *Instituições, associações e interesses no Orçamento Participativo de São Paulo* (Tradução de Roberto Rocha Pires). Mimeo, paper 4.