

# **OP Campinas: reflexões sobre a participação popular, o planejamento participativo e o investimento público.**

Eduardo Marques  
Economista, ex-diretor de orçamento da Prefeitura Municipal de Campinas

## **1. Introdução.**

O principal desafio de um Governo Democrático e Popular deve ser o de romper com “a cultura política privatista, clientelista, hierárquica e autoritária enraizada em nossa sociedade, especialmente em nossas elites<sup>1</sup>”, criando para tanto espaços de participação popular e valorização da cidadania.

É dentro deste novo paradigma da administração pública, inaugurado pelas administrações municipais de esquerda no final dos anos oitenta e início dos noventa, que devemos inscrever o Governo de Campinas 2001/2004 e, mais especificamente, a sua experiência de Orçamento Participativo.

A criação de instrumentos que permitam a participação popular na decisão sobre políticas públicas, sem dúvida, reveste-se cada vez mais como elemento central na busca por soluções que a democracia representativa e o Estado brasileiro endividado, tal como se apresentam, não conseguem mais resolver.

A participação direta da população, neste sentido, apresenta uma dupla vantagem: em primeiro lugar, permite que todos se tornem efetivamente protagonistas do processo de reconstrução do espaço público e das soluções coletivas; em segundo lugar, abre espaços para que a trajetória histórica daquela sociedade seja (re) contada, descrevendo o caminho percorrido, as dificuldades e limitações encontradas no passado, bem como as que ainda virão pela frente.

Neste movimento, o debate e as soluções construídas de maneira pública e coletiva vão permitindo o afastamento do “voluntarismo” e do “messianismo” como formas de resolução dos conflitos, formas que na sua essência tendem ao estabelecimento de relações privadas e negociações pouco transparentes.

Em Campinas, as velhas formas de governar fizeram com que a crise de endividamento “batesse à porta” do poder público. Segundo dados obtidos pela Secretaria de Finanças, no primeiro semestre de 2001, a Prefeitura Municipal tinha uma dívida de mais de R\$ 1,5 bilhão – o equivalente a cerca de dois orçamentos anuais.

Em geral, esta dívida foi construída através de decisões passadas de cunho voluntarista e clientelista, produzindo um grande passivo financeiro e poucas ações de justificado impacto social.

Os escândalos dos precatórios em 1996, o não recolhimento do INSS pela Prefeitura durante o período 95/2000, o atraso dos salários do funcionalismo em 1999 e 2000, o “rombo” do Fundo de Previdência do Servidor (FPS), o forte endividamento de algumas empresas públicas municipais (como a EMDEC) e a

---

<sup>1</sup> BAVA, Silvio Caccia. “Participação, Representação e Novas Formas de Diálogo Público”. In: “Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção”. Org. Peter Spink, Silvio C. Bava, Veronika Paulics. Polis/FGV. São Paulo. 2002.

falta de pagamento de fornecedores em 2000 representaram alguns dos casos mais marcantes da grave crise financeira e do enorme endividamento em que a Prefeitura de Campinas se viu mergulhada<sup>2</sup>.

Com a vitória do Governo Democrático e Popular em 2001 e a implantação do Orçamento Participativo no mesmo ano, procurou-se romper com a prática política anterior, responsável em última instância pelo endividamento público e pela crise de credibilidade no poder e nas autoridades públicas.

Implantado em 2001 e principal instrumento de participação popular, faz-se absolutamente necessário analisar o Orçamento Participativo / OP em Campinas, permitindo que identifiquemos os avanços e obstáculos encontrados.

Para tanto, a experiência de OP em Campinas deve ser observada em três aspectos: (1) em que sentido o processo permitiu uma efetiva ampliação da participação direta da população nas questões de interesse público, cabendo aqui uma análise de quais as inovações foram introduzidas nesta experiência; (2) de que maneira este instrumento se constituiu em fundamental mecanismo de planejamento participativo, orientando de maneira concreta as ações do poder público municipal e (3) qual a contribuição do OP para a recuperação do investimento público efetivo.

## **2. O OP Campinas e a participação popular.**

### **2.1. O caráter inovador do OP Campinas.**

O Orçamento Participativo em Campinas apresentou, como mecanismo geral de inovação, a ampliação da discussão temática da cidade. Tal ênfase nunca foi vista antes em outras experiências do mesmo porte.

Em outras palavras, para além da discussão territorial – originária das primeiras formas em cidades do porte de Porto Alegre e Belo Horizonte - o Orçamento Participativo em Campinas inovou ao tornar mais complexa e completa a matriz de discussões e de montagem do Orçamento Público, trazendo já em seu primeiro ano as Assembléias Temáticas da Educação, Saúde, Assistência Social e Cidadania.

Enquanto as Assembléias Territoriais, formadas pelas 18 regiões da cidade, concentravam-se nas demandas referentes a obras de asfaltamento, redes de água e esgoto, construção de creches e centros de saúde, as discussões temáticas foram responsáveis pela incorporação de inúmeras políticas públicas na matriz orçamentária.

Na área da saúde, as discussões apontaram não só para a implantação e ampliação do Programa de Saúde da Família em Campinas (Paidea), como para a ampliação dos medicamentos nas unidades de saúde, para a atenção ao deficiente físico, a ampliação dos Centros de Apoio Psico - Social, entre outras ações.

Na educação, o Programa Conta Escola foi discutido e implantado através do OP Campinas, descentralizando recursos para os Conselhos de Escolas. Mais ainda, programas de adaptação das unidades escolares para os deficientes

---

<sup>2</sup> Ver Relatório da Dívida Pública Municipal. Mimeo. 2001.

físicos, a aquisição de microcomputadores e o Programa Capoeira na Escola, para ficarmos em apenas algumas ações, também foram discutidas e implantadas na Temática da Educação.

A Temática da Assistência Social, por sua vez, implantou programas de geração de renda, apoio ao Migrante e Itinerante, o PETI Campinas (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), a ampliação do Programa Renda Mínima, entre outros.

Na Temática intersetorial da Cidadania, os segmentos da juventude, dos idosos, das mulheres, da pessoa deficiente, dos homossexuais e da comunidade negra também foram responsáveis pela discussão e introdução de inúmeras políticas públicas, tais como o Centro de Referência da Mulher, o Programa Primeiro Emprego (para os jovens), o Programa de Transporte Inclusivo (para a pessoa deficiente), a recuperação do Patrimônio e da História da Comunidade Negra na cidade e o Centro de Referência Homossexual.

No segundo ano do OP Campinas, as Assembléias Temáticas da Habitação, da Cultura, Esporte e Turismo e do Desenvolvimento Econômico ampliaram ainda mais a experiência de discussão de políticas públicas, permitindo a implantação de um conjunto maior de ações, tais como a Regularização Fundiária de inúmeras regiões da cidade, a criação da Sala do Empreendedor, a implantação e expansão do Banco do Povo Campinas, o incentivo às cooperativas e a implantação da cultura nos bairros, descentralizando as atividades culturais para as regiões mais carentes da cidade.

Finalmente, no terceiro ano, através da Temática de Gestão, questões como a Reforma e Adaptação do Paço Municipal, as condições de segurança e saúde no trabalho para o servidor público municipal e a implantação da Escola de Governo (formação do servidor) foram discutidas e implantadas.

Em síntese o aprofundamento das discussões temáticas permitiu que o OP Campinas não ficasse apenas circunscrito às obras nos bairros, mas também deliberasse sobre inúmeras políticas públicas para toda a cidade.

## 2.2. A participação nas Assembléias do OP.

O OP Campinas, em sua etapa de participação mais direta – Primeira Rodada, Rodada Intermediária e Segunda Rodada –, reuniu um grande número de pessoas nestes quatro anos de funcionamento (2001/2004). Consideramos neste capítulo apenas os três primeiros anos, onde temos os dados já sistematizados.

Em 2001, foram 18 assembléias regionais (14 Administrações Regionais e 4 Subprefeituras) e 4 temáticas (Cidadania, Saúde, Educação e Assistência Social) durante a chamada Primeira Rodada, onde estiveram presentes 8.230 pessoas.

Nesta fase, foram eleitos 840 representantes (1 para cada 10 presentes), que ao comporem os Fóruns de Representantes (das regiões e das temáticas), tornaram-se responsáveis pela organização e mobilização das reuniões nos bairros ou conjuntos de bairros (Rodadas Intermediárias), onde seriam definidas as demandas prioritárias. Mais ainda, os Fóruns de Representantes também

seriam responsáveis pela classificação das demandas e pela seleção das quatro primeiras colocadas<sup>3</sup> em cada região e temática.

Na Segunda Rodada foram eleitos os Conselheiros (as) que comporiam o Conselho do Orçamento Participativo / COP – 2 Conselheiros titulares e 2 suplentes nas assembleias regionais e 1 Conselheiro titular e 1 suplente nas temáticas<sup>4</sup> -, bem como apresentadas as quatro primeiras prioridades de cada região e temática, primeira proposta de Plano de Investimento a ser analisada pelo Conselho do Orçamento Participativo.

Nesta rodada, estiveram presentes 6.519 pessoas, resultando em um total de 15.830 participantes se considerarmos apenas as assembleias da Primeira e Segunda Rodadas<sup>5</sup>.

Em 2001, destacamos a participação das regionais 2, 3, 6, 7, 12, 13 e Nova Aparecida, bem como da Temática da Cidadania. Não por acaso, estas regiões possuem grande número de moradores distribuídos por muitos bairros, com profundos problemas de infraestrutura.

Em 2002, o OP apresentou algumas alterações em sua metodologia.

Primeiro, as Assembleias Regionais e Temáticas deveriam apresentar dez prioridades – e não mais quatro prioridades, como em 2001. Estas, porém, teriam que ser bem especificadas e delimitadas. Em segundo lugar, foram criadas as Temáticas da Habitação, Cultura e Esporte e Desenvolvimento Econômico, abrindo-se novos espaços à participação e decisão da população.

Na Primeira Rodada de 2002 estiveram participaram 7.406 pessoas, queda de 10,01% em relação ao ano anterior. As Assembleias que se destacaram, porém, foram as novas Temáticas, bem como as Regionais 4, 12 e Barão Geraldo.

A participação da população na Segunda Rodada, no entanto, foi superior ao registrado em 2001. Nesta etapa, estiveram presentes 7.048 pessoas, um aumento de 8,11% em relação ao ano anterior, fruto de uma maior disputa na eleição dos Conselheiros do OP e, também, de um aumento específico das demandas “com maior probabilidade de serem atendidas” pelo Plano de Investimento do município.

Em linhas gerais, vemos que a participação popular apresentou-se estável nestes dois primeiros anos, com destaque para as regionais periféricas e com maior população, bem como para as Assembleias Temáticas.

No ano de 2003, foi acrescida a temática de Gestão ao OP, local onde seriam debatidas as demandas destinadas a melhorar o funcionamento da máquina pública (modernização da máquina administrativa / infraestrutura administrativa / capacitação dos servidores / segurança e saúde dos servidores). Ficou definido também que para concorrer ao COP os participantes teriam que ser

---

<sup>3</sup> Ver cartilha Orçamento Participativo Passo a Passo (2001) sobre a metodologia na definição das prioridades.

<sup>4</sup> Exceto no caso da Temática de Cidadania, onde foram eleitos 1 Conselheiro Titular e 1 suplente para cada segmento participante: idosos, portadores de necessidades especiais, mulheres, juventude e comunidade negra. Também foi eleito 1 Conselheiro Titular e 1 suplente que representariam os funcionários municipais, eleitos em uma única assembleia.

<sup>5</sup> Em 2001 não foram sistematizados os dados a respeito do número de participantes nas Rodadas Intermediárias.

eleitos representantes na Primeira Rodada, buscando gerar um maior envolvimento dos conselheiros com o processo desde o seu princípio.

Definiu-se também que cada região poderia escolher uma prioridade regional, cabendo ao Fórum de Representantes estabelecer qual a posição desta demanda entre as 10 prioridades.

De maneira paralela a este processo, as regiões também votariam em uma prioridade de governo dentre uma lista previamente estabelecida de programas já implantados ou em implantação, buscando-se maior interação entre as ações de governo e a decisão popular.

Em 2003 tivemos 7.186 pessoas na Primeira Rodada, sendo expressivas as participações na Regional 1 (Centro) e nas Temáticas de Assistência Social, Saúde, Educação, Habitação e Desenvolvimento Econômico. Este resultado refletiu, fundamentalmente, um maior envolvimento das Secretarias respectivas no processo de mobilização e participação popular.

Já na Segunda Rodada, tivemos uma certa redução na participação, uma vez que 5.580 pessoas estiveram presentes nas assembléias (queda de quase 21% em relação a 2002). Houve apenas aumento da participação em relação a 2002 nos locais onde haveria disputa de chapas na eleição para o COP.

Esta queda, porém, deve-se a um conjunto de fatores que devem ser analisados separadamente.

Em primeiro lugar, a metodologia com três etapas distintas pode ter produzido certo “cansaço” aos participantes mais antigos, bem como trazer alguma dificuldade de entendimento na população ingressante no processo.

Em segundo lugar, o atraso no início de obras aprovadas em 2001 para serem executadas em 2002 (fato este largamente explorado pela imprensa local no início de 2003) pode ter produzido alguma perda de credibilidade no processo, afetando a participação popular nas assembléias.

Finalmente, em 2003, as campanhas de comunicação do OP Campinas foram menores do que em 2002 e 2001, impossibilitando que fosse atingido um número maior de novos participantes.

De qualquer modo, quando analisamos o números globais da participação no OP Campinas, podemos observar que seus resultados foram expressivos, tornando-se o principal instrumento de participação popular da administração.

Considerando apenas os números disponíveis em 2001, 2002 e 2003, foram mais de 70 mil participantes cadastrados nas Assembléias e reuniões intermediárias do OP.

A média de participantes nas assembléias da Primeira e Segunda Rodadas, considerando os três anos, chegou a 286,83 pessoas, revelando a expressiva participação nos momentos de decisão popular.

**Tabela 1. Participação popular no OP Campinas. 2001, 2002 e 2003.**

	1ª rodada (1R)	Rodada intermediária (RI)	2ª rodada (2R)	1R + 2R	TOTAL.
2001	8.230	N/D	6.519	14.749	15.830*
2002	7.406	16.145	7.048	14.454	30.599
2003	7.186	14.508	5.580	12.766	27.274
<b>Total</b>	<b>22.822</b>	<b>30.653*</b>	<b>19.147</b>	<b>41.969</b>	<b>73.703</b>
Varição 2003/2001				- 13,44%	(*)
Varição 2003/2002	- 2,97%	(*)	- 20,83%	- 11,68%	- 10,87%
Varição 2002/2001	- 10,01%	(*)	+ 8,11%	- 2,00%	(*)
<b>Média de participantes nas assembleias.</b>				<b>286,83</b>	

(\*) os participantes da rodada intermediária de 2001 não foram computados.

Fonte: Coordenadoria Especial da Participação Popular e do Orçamento Participativo.

### 2.3. OP e outros espaços de participação popular.

Analisar a participação popular a partir da implantação do OP não deve se restringir unicamente às suas Assembleias. Devemos também ressaltar seus efeitos positivos sobre os outros espaços de participação já existentes, bem como o estímulo à abertura de novos canais entre o poder público e a população.

Em termos gerais, podemos observar três efeitos gerais do OP sobre a participação popular:

Em primeiro lugar, o OP permitiu um novo estímulo àqueles espaços de participação popular já consagrados, sobretudo através dos Conselhos Municipais de Saúde, Educação e da Criança e do Adolescente. As assembleias temáticas permitiram que um novo espaço fosse criado para a discussão destas políticas públicas, sem eliminar aqueles já existentes, mas ao contrário, potencializando-os. Isto ocorreu, basicamente, porque o investimento público foi colocado no centro do debate, bem como tornou possível que estes setores, já acostumados à participação, discutissem todo o orçamento público municipal, deliberando sobre todos os investimentos, e não apenas em relação aos recursos circunscritos a um determinado Fundo Municipal.

Em segundo lugar, o OP permitiu um aprofundamento da participação popular em espaços já existentes, mas com segmentos pouco articulados, tais como, por exemplo, os usuários no Conselho Municipal de Assistência Social a partir de 2002. Este movimento ganhou consistência após a realização da Temática da Assistência Social no Orçamento Participativo, fortalecendo novas lideranças populares na luta pelos seus direitos. A Temática da Habitação e a I Conferência Municipal de Habitação (2002), bem como a I Conferência Municipal de Transporte e Circulação (2002), também foram fundamentais para a criação dos Conselhos Municipais de Habitação e Transporte, resultado direto desta reativação da participação popular que o OP possibilitou.

Finalmente, o processo do Orçamento Participativo estimulou a criação de novos espaços de participação para segmentos historicamente excluídos das políticas públicas. Podemos citar os segmentos dos portadores de deficiência, dos idosos, dos jovens, das mulheres, dos negros e dos GLTTBS, que através da Temática da Cidadania, passaram a ter condições de incluir demandas importantes no Orçamento Público Municipal, bem como reativar e rearticular Conselhos Municipais que se encontravam paralisados.

Através da temática do Desenvolvimento Econômico, os segmentos da “economia informal”, das cooperativas e dos microempresários também encontraram importante espaço de articulação e definição de prioridades no orçamento público municipal.

Outro elemento que deve ser discutido é a maior articulação entre os espaços de participação popular que o Orçamento Participativo possibilita.

Ao reunir inúmeros segmentos da população em torno da discussão do Orçamento Público Municipal, o processo garante uma maior sinergia entre estes grupos, na descoberta contínua “do outro” e de “outras regiões”.

Isto resultou na elaboração de políticas públicas transversais, que beneficiaram inúmeros segmentos simultaneamente, através da identificação de prioridades com maior racionalidade.

### **3. O OP Campinas e o planejamento participativo.**

A elaboração do Orçamento Público representa um dos principais momentos de planejamento de uma administração, onde são definidas as receitas e despesas públicas para o período de um ano.

É claro que existem outros momentos e instrumentos de definição e planejamento importantes, como a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e do Plano Diretor de uma cidade, mas a definição dos recursos que serão aplicados em um ano continua sendo fundamental.

Muitas discussões e críticas que remetem ao horizonte de curto prazo do OP, na verdade, não revelam que o fundamental é estabelecer instrumentos de planejamento participativo de longo prazo relacionados ao OP (Congresso da Cidade, PPA Participativo, Plano Diretor Participativo), uma vez que os recursos necessários para as ações são definidos anualmente. Além do mais, o longo prazo é feito de diversos períodos que chamamos de curto prazo.

Analisar a dimensão deste processo de planejamento através do OP requer o exame de alguns aspectos quantitativos e qualitativos: (1) qual o percentual do investimento público é efetivamente definido pela população, (2) como é composto o Conselho do Orçamento Participativo / COP (instância máxima de decisão popular) e (3) qual o percentual do orçamento decidido é efetivamente gasto (empenhado).

#### **3.1. Percentual do orçamento discutido no OP e composição do COP.**

Em Campinas, o OP apresentou-se desde o início como uma ferramenta radicalizada de planejamento participativo, visando colocar em discussão 100% dos recursos para investimento na cidade. Mais ainda, o COP foi composto

apenas por integrantes eleitos pela população, cabendo ao governo interferir no processo durante o seu transcorrer, apresentando sua política, suas ações, soluções e os problemas eventuais verificados.

A discussão dos 100% dos investimentos, porém, nunca deixou de ser polêmica. Setores do próprio governo insistiam na necessidade de se reservar recursos para projetos estratégicos, e isso acabou ocorrendo em diversos momentos.

O episódio mais conhecido se deu no último ano do governo, uma vez que os recursos para a revitalização da Rua 13 de Maio não foram discutidas no OP. Os problemas técnicos e de planejamento da obra estiveram presentes o tempo todo.

Deve-se destacar, porém, que este episódio, sem dúvida nenhuma, não foi o que consumiu as maiores fatias do orçamento. Sem que a questão fosse colocada de maneira clara junto ao governo, dois setores foram beneficiados por políticas que geraram fortes pressões no custeio da administração municipal, sem a devida discussão popular no OP.

De um lado, a ampliação dos recursos na área da saúde para fazer frente aos investimentos e custeio no processo de implantação do Programa de Saúde da Família (Paidea), já no primeiro ano, gerou fortes impactos sobre o orçamento de custeio em 2002.

Depois, o aumento de 12%, concedido aos servidores públicos de uma só vez em 2002, também gerou forte pressão no custeio, não sendo debatido no OP em toda a sua extensão, uma vez que restringiria a capacidade de novos investimentos na cidade. Este impacto foi tão forte que impediu qualquer aumento no ano seguinte, gerando forte mobilização dos servidores contra o governo.

Por fim, a implantação do plano de cargos, carreira e salários, já em 2004, apesar de amplamente debatido, teve seus impactos orçamentários e financeiros subestimados, aumentando os gastos com o pagamento dos servidores municipais.

Cumprе lembrar que as obras de construção das Estações de Tratamento da SANASA (ETE's) - com o objetivo de elevar o tratamento de esgoto do município para 70% -, também não foram discutidas no OP, respondendo a projetos já existentes que privilegiaram a parte rica da cidade (com a construção das mega estações da bacia do Piçarrão e do Anhumas). De qualquer modo, através da pressão popular no OP, as Regiões do Campo Grande e Ouro Verde conseguiram aprovar, no último ano, a implantação de uma estação de tratamento na região mais populosa e pobre da cidade, atendendo a chamada bacia do Rio Capivari.

Outro problema verificado foi a discussão dos recursos federais e estaduais, fruto de convênios ou parcerias, que também dificilmente entraram em discussão no OP, muito em função da sua irregularidade e da dificuldade de liberação dos mesmos.

### 3.2. A realização do orçamento decidido com a participação popular.

Quanto à realização das deliberações efetuadas pelo COP, podemos observar que o primeiro ano de execução do Orçamento Participativo, em 2002,

apresentou um baixo percentual de realizações (recursos empenhados). Em 2002, apenas 45,37% dos recursos definidos pela população no ano anterior foram efetivamente empenhados, representando menos da metade dos cerca de 51 milhões de reais definidos pelo OP Campinas.

Tal desempenho, sem dúvida, se deveu a três circunstâncias: o enorme desmonte da máquina pública até então ainda não superado, as dificuldades em que os diversos atores públicos aceitassem este instrumento de planejamento como central e, finalmente, problemas na definição de prioridades por parte do OP, aprovando demandas sem a devida análise técnica quanto à sua viabilidade no prazo de um ano.

Já em 2003, a partir dos dados disponibilizados, observamos um importante incremento no percentual de realização das prioridades definidas pelo OP, uma vez que cerca de 59,29% dos recursos definidos haviam sido empenhados até o final daquele ano.

Os elementos descritos como responsáveis pelos problemas no ano anterior, portanto, estavam sendo gradativamente superados, abrindo espaço para uma maior eficiência e eficácia no planejamento participativo.

Dados na execução do OP de 2004 apontaram para um maior crescimento da execução orçamentária, atingindo mais de 75% de execução dos recursos deliberados pelo Orçamento Participativo.

Devemos ressaltar que tais dados referem-se ao acompanhamento da execução orçamentária do OP, e não à execução ou encaminhamento da demanda física do OP.

Analisando a execução do OP através das etapas envolvidas na realização de qualquer demanda (projeto, licitação, execução física), mais de 85% das demandas foram encaminhadas nestes três anos de execução.

**Tabela 2. Execução Orçamentária do OP Campinas. 2002 e 2003.**

	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2002		2003		TOTAL 2003+2002	
		PREVISTA	REALIZADA	PREVISTA	REALIZADA	PREVISTA	REALIZADA
1.01	CAMARA MUNICIPAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.01	GABINETE DA PREFEITA	2.028.000,00	480.012,70	1.822.160,00	1.492.153,24	3.850.160,00	1.972.165,94
3.01	ADMINISTRAÇÃO	2.246.000,00	485.563,98	1.000.000,00	208.277,61	3.246.000,00	693.841,59
4.01	ASSUNTOS JURÍDICOS	0,00	0,00	231.379,00	161.733,05	231.379,00	161.733,05
5.01	FINANÇAS	1.000.000,00	803.715,50	0,00	0,00	1.000.000,00	803.715,50
6.01	RECURSOS HUMANOS	1.000.000,00	571.714,20	400.000,00	144.496,08	1.400.000,00	716.210,28
7.01	EDUCAÇÃO	12.925.000,00	4.308.448,99	8.757.100,00	6.973.011,77	21.682.100,00	11.281.460,76
7.02	FUMEC	0,00	0,00	585.020,00	291.537,10	585.020,00	291.537,10
8.01	SAÚDE	6.390.000,00	4.736.903,14	8.640.000,00	7.067.053,91	15.030.000,00	11.803.957,05
9.01	ASSISTÊNCIA SOCIAL	4.097.034,00	2.509.926,92	2.552.000,00	1.281.264,85	6.649.034,00	3.791.191,77
10.01	OBRAS	9.135.846,00	4.295.842,33	16.434.317,11	7.914.070,54	25.570.163,11	12.209.912,87
11.01	CULTURA, ESPORTE E TURISMO	3.222.000,00	1.633.046,23	3.032.500,00	2.439.624,65	6.254.500,00	4.072.670,88
12.01	TRANSPORTE	800.000,00	123.878,00	500.000,00	111.271,10	1.300.000,00	235.149,10
13.01	PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE	2.500.000,00	143.797,60	83.000,00	0,00	2.583.000,00	143.797,60
13.02	FJPO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14.01	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
15.01	HABITAÇÃO	3.300.000,00	536.021,66	7.528.863,00	2.687.312,49	10.828.863,00	3.223.334,15
16.01	SEGURANÇA	2.900.000,00	2.754.500,00	802.750,00	550.776,00	3.702.750,00	3.305.276,00
17.01	ENCARGOS GERAIS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
18.01	SPS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
19.01	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	0,00	0,00	2.079.000,00	1.349.650,94	2.079.000,00	1.349.650,94
20.01	SERVIÇOS PÚBLICOS	0,00	0,00	1.927.000,00	752.824,08	1.927.000,00	752.824,08
	FUSSCAMP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	<b>TOTAL OP</b>	<b>51.543.880,00</b>	<b>23.383.371,25</b>	<b>56.375.089,11</b>	<b>33.425.057,41</b>	<b>107.918.969,11</b>	<b>56.808.428,66</b>
	<b>% realizado</b>		<b>45,37%</b>		<b>59,29%</b>		<b>52,64%</b>

### 3.3. O OP e o investimento público em Campinas.

Outra questão importante é analisar qual o impacto do OP sobre o planejamento de investimentos na cidade, ou em outras palavras, se a participação popular serviu para recolocar os investimentos públicos no centro do debate, ampliando seu volume no planejamento orçamentário, apesar das dificuldades financeiras já expostas anteriormente.

Através da tabela 3, podemos observar que os investimentos planejados aumentaram consideravelmente durante o período em que vigorou o processo do OP, em comparação ao período imediatamente anterior, em que não havia processo de participação popular na cidade.

Durante o período 1999 a 2001, sem OP, foram planejados, em média, R\$ 24,4 milhões ao ano em investimentos, em termos reais. Já durante o período 2002 a 2004, com a existência do OP, foram planejados cerca de R\$ 36,1 milhões em média ao ano. Uma elevação de 48,16% em termos reais nos investimentos planejados.

Analisando as áreas que receberam mais recursos, podemos identificar um aumento da participação dos setores sociais nos investimentos públicos, tais como a educação, a saúde e a assistência social.

Ao contrário do que se convencionou dizer, e apesar das diversas definições de pavimentações nas assembléias regionais do OP, o processo permitiu um olhar mais abrangente sobre os problemas da cidade, sobretudo através das assembléias temáticas.

Por esse motivo, setores que dificilmente eram contemplados pelos investimentos públicos passaram a fazer parte do plano de investimentos municipal.

**Tabela 3. Evolução do Investimento no orçamento municipal de Campinas.**

Investimento	sem OP			com OP		
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Obras e Projetos (1)	20.507.386,80	14.276.324,24	15.755.314,18	9.722.741,18	16.434.317,11	26.486.872,00
Serviços Públicos	268.000,00	0,00	0,00	0,00	1.801.500,00	1.000.000,00
Segurança Pública	134.000,00	69.843,20	595.476,00	70.543,20	207.750,00	120.000,00
Cultura, Esporte e Turismo	183.915,00	868.674,80	3.000.732,00	2.242.997,95	1.059.000,00	5.499.000,00
Assistência Social (2)	82.222,40	0,00	25.687,20	1.223.091,79	1.825.800,00	1.716.000,00
Saúde	273.360,00	2.873.548,80	1.903.188,00	3.536.707,20	3.210.000,00	2.825.000,00
Educação	2.251.200,00	2.957.298,28	7.195.335,00	9.377.472,00	6.840.100,00	13.288.065,00
<b>Total</b>	<b>23.700.084,20</b>	<b>21.045.689,32</b>	<b>28.475.732,38</b>	<b>26.173.553,33</b>	<b>31.378.467,11</b>	<b>50.934.937,00</b>
<b>Média</b>	<b>24.407.168,63</b>			<b>36.162.319,15</b>		

(1)1998: de 2000 a 2002, Secretaria de Obras, Projetos e Serviços Públicos; a partir de 2003 foi criada a Secretaria de Serviços Públicos  
(2) a partir de 2004, o investimento da Assistência Social passa a estar alocado junto ao Fundo Municipal de Assistência Social

1998 a 2003 são valores orçados / 2004 valores propostos;  
para atualização de 1999 a 2003, utilizamos o IPCA como deflator;

#### **4. Conclusões.**

A análise da experiência do Orçamento Participativo em Campinas, durante o período 2001 a 2004, nos remete para algumas conclusões importantes.

Em primeiro lugar, este processo representou de fato um importante espaço de radicalização da democracia na cidade, ampliando os espaços de participação e deliberação popular como nunca. A participação de mais de 73 mil pessoas, vindas dos mais diversos setores, apenas nos três primeiros anos, reforçam esta conclusão.

Mais ainda, o caráter inovador do OP Campinas deu-se, sobretudo, através da ampliação das Assembléias Temáticas, tornando mais ampla e profunda as definições de investimentos, principalmente em políticas públicas sociais e de resgate da cidadania.

Em segundo lugar, o processo do OP foi responsável pela orientação efetiva de parcela importante do planejamento orçamentário, expresso em inúmeras obras e políticas sociais implantadas. Mesmo assim, este processo enfrentou inúmeros problemas ao longo de sua trajetória, tais como resistências políticas em setores do governo e resistências “técno burocráticas” na estrutura administrativa do aparelho público.

A disputa por recursos orçamentários “por fora do OP”, a deterioração da máquina pública encontrada em 2001 e a inexperiência administrativa na definição de programas com participação popular estiveram, sem dúvida, na raiz dos principais problemas observados para a efetivação das demandas definidas pela população. De qualquer modo, o aprendizado permitiu um aumento da execução orçamentária do OP a cada ano, atingindo 75% dos recursos previstos em 2004.

Finalmente, a participação popular, através do OP, recolocou os investimentos públicos no centro do debate, permitindo a sua ampliação em cerca de 48% no orçamento público municipal.

Ocorre que a deterioração fiscal e financeira anterior do poder público em Campinas, - assim como em quase todos os municípios, estados e na União – ampliou fortemente a participação da dívida pública e das terceirizações no orçamento público, deprimindo fortemente o espaço para os investimentos.

Nesse sentido, a recuperação dos investimentos, provocada pelo OP Campinas, ainda que importante, tem sido insuficiente para o resgate social e da infra-estrutura urbana da cidade.

De qualquer modo, a participação popular nas decisões, além de pressionarem pela elevação dos investimentos, permitiram um melhor direcionamento nas prioridades, apontando para inúmeras intervenções urbanas e em políticas públicas que trouxeram novas esperanças à cidade.

## Anexo 1 : Os números da participação popular no OP Campinas.

Local	1a. rodada					2a. rodada				
	2001	2002	2003	Variação 2002/20 01	Variação 2003/20 02	2001	2002	2003	Variação 2002/20 01	Variação 2003/20 02
REGIONAL 01	93	57	116	-38,71%	103,51%	21	27	41	28,57%	51,85%
REGIONAL 02	528	466	512	-11,74%	9,87%	505	304	368	-39,80%	21,05%
REGIONAL 03	751	220	119	-70,71%	-45,91%	471	211	166	-55,20%	-21,33%
REGIONAL 04	180	269	72	49,44%	-73,23%	170	68	49	-60,00%	-27,94%
REGIONAL 05	162	96	112	-40,74%	16,67%	85	58	92	-31,76%	58,62%
REGIONAL 06	1.025	540	341	-47,32%	-36,85%	1.243	1643	449	32,18%	-72,67%
REGIONAL 07	718	288	284	-59,89%	-1,39%	433	226	369	-47,81%	63,27%
REGIONAL 08	117	109	103	-6,84%	-5,50%	178	87	52	-51,12%	-40,23%
REGIONAL 09	321	253	118	-21,18%	-53,36%	230	156	85	-32,17%	-45,51%
REGIONAL 10	128	260	259	103,13%	-,38%	230	159	239	-30,87%	50,31%
REGIONAL 11	334	145	182	-56,59%	25,52%	346	345	294	-0,29%	-14,78%
REGIONAL 12	622	894	635	43,73%	-28,97%	574	571	544	-0,52%	-4,73%
REGIONAL 13	757	486	292	-35,80%	-39,92%	340	249	255	-26,76%	2,41%
REGIONAL 14	366	94	66	-74,32%	-29,79%	287	114	52	-60,28%	-54,39%
BARÃO GERALDO	205	454	224	121,46%	-50,66%	125	152	152	21,60%	0,00%
SOUSAS	230	253	135	10,00%	-46,64%	110	123	129	11,82%	4,88%
JOAQUIM EGÍDIO	66	51	35	-22,73%	-31,37%	76	54	30	-28,95%	-44,44%
NOVA APARECIDA	577	364	159	-36,92%	-56,32%	277	309	42	11,55%	-86,41%
TEMÁTICA ASSISTÊNCIA SOCIAL	274	221	405	-19,34%	83,26%	92	135	153	46,74%	13,33%
TEMÁTICA SAÚDE	93	164	328	76,34%	100,00%	103	102	90	-0,97%	-11,76%
TEMÁTICA EDUCAÇÃO	191	156	279	-18,32%	78,85%	291	50	67	-82,82%	34,00%
TEMÁTICA CIDADANIA	492	282	330	-42,68%	17,02%	286	260	400	-9,09%	53,85%
TEMÁTICA CULTURA E ESPORTE		604	586		-2,98%		387	381		-1,55%
TEMÁTICA HABITAÇÃO		244	474		94,26%		648	652		0,62%
TEMÁTICA DESENV. ECON. E TRIBUT.		436	901		106,65%		564	361		-35,99%
TEMÁTICA GESTÃO			119					68		
						46	46		0,00%	
<b>TOTAL</b>	<b>8.230</b>	<b>7.406</b>	<b>7.186</b>	<b>-10,01%</b>	<b>-2,97%</b>	<b>6.519</b>	<b>7.048</b>	<b>5.580</b>	<b>8,11%</b>	<b>-20,83%</b>

Fonte: Coordenadoria Especial da Participação Popular e do Orçamento Participativo.

Local	Rodadas intermediárias		
	2001	2002	2003
REGIONAL 01	n/d	31	162
REGIONAL 02	n/d	547	655
REGIONAL 03	n/d	390	387
REGIONAL 04	n/d	391	163
REGIONAL 05	n/d	225	299
REGIONAL 06	n/d	1.902	1.477
REGIONAL 07	n/d	738	674
REGIONAL 08	n/d	263	182
REGIONAL 09	n/d	465	337
REGIONAL 10	n/d	290	415
REGIONAL 11	n/d	446	500
REGIONAL 12	n/d	2.214	1.894
REGIONAL 13	n/d	1.620	1.689
REGIONAL 14	n/d	175	174
BARÃO GERALDO	n/d	730	494
SOUSAS	n/d	123	211
JOAQUIM EGÍDIO	n/d	119	107
NOVA APARECIDA	n/d	670	357
TEMÁTICA ASSISTÊNCIA SOCIAL	n/d	1.016	631
TEMÁTICA SAÚDE	n/d	279	196
TEMÁTICA EDUCAÇÃO	n/d	54	107
TEMÁTICA CIDADANIA	n/d	1.784	1.921
TEMÁTICA CULTURA E ESPORTE	n/d	61	282
TEMÁTICA HABITAÇÃO	n/d	1.016	785
TEMÁTICA DESENV. ECON. E TRIBUT.	n/d	596	248
TEMÁTICA GESTÃO			161
SINDICATOS / TEMÁTICA FUNCIONALISMO MUNICIPAL	n/d		
CONSELHO ASSISTÊNCIA	n/d		
CONSELHO SAÚDE	n/d		
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>16.145</b>	<b>14.508</b>

Fonte: Coordenadoria Especial da Participação Popular e do Orçamento Participativo.