

AT7. ESTADO E DEMOCRACIA:
REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

O MONITORAMENTO PARTICIPATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO

Mariana Mazzini Marcondes¹
Pamella de Cicco Canato²
Larissa Carolina de Almeida Marco³
Anna Funaro Mortara⁴

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a democratização do Estado brasileiro vem sendo marcado, nas últimas décadas, pela ampliação e consolidação de instâncias e mecanismos participativos. Por meio da institucionalização da participação social, é possível integrar novos atores nos processos decisórios, ampliando a legitimidade das decisões políticas, através da pluralidade e diversidade de participantes (COHN, 2011; SZWAKO, 2012). Desde a Constituição Federal de 1988 – CF-88, a participação e a descentralização tornaram-se princípios associados à reivindicação pela democratização do Estado e das políticas públicas (FARAH, 2004; SOUZA, 2001; COHN, 2011).

Há, contudo, um conjunto de limitações ao potencial democratizante destas iniciativas, como a falta de transparência dos governos, a baixa centralidade dessas estratégias na rotina governamental e a pouca incidência das esferas participativas sobre a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Em São Paulo, a eleição do Prefeito Haddad, em 2012, despertou expectativas em relação à democratização da gestão municipal, quer em relação às instâncias e mecanismos participativos, quer em relação à descentralização governamental. Um dos temas retomados, nesse contexto, foi a experiência do Orçamento Participativo – OP, cujo histórico remete aos governos de esquerda, especialmente em âmbito local e liderados pelo Partido dos Trabalhadores – PT, sendo caso paradigmático o OP de Porto Alegre (GENRO e SOUZA, 2001; AVRTIZER, 2011).

Em resposta a essas expectativas a Prefeitura desenvolveu, a partir de 2013, o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, cujo início remete à elaboração do “Programa de

¹ Doutoranda em Administração Pública e Governo da FGV/SP, e-mail: mariana.mazzini.m@gmail.com

² Mestranda em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP, e-mail: pamellacanato@gmail.com

³ Graduanda em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP, e-mail: lcmrco@hotmail.com

⁴ Mestranda em Administração Pública e Governo da FGV/SP, e-mail: anna.funaro.mortara@gmail.com

Metas (2013-2016): versão participativa” (SÃO PAULO, 2013). Resultante de um amplo processo de discussão, por meio de 35 audiências públicas (PAULANI, TEIXEIRA e MARCONDES, 2014). Uma das inovações da versão final do Programa de Metas dessa gestão foi a definição de uma meta específica para a implementação do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento.

Como parte da concretização desse compromisso, foi criado, em 2014, o Conselho Participativo de Orçamento e Planejamento – CPOP, que se tornou a espinha dorsal do Ciclo, propondo-se a ter capilaridade suficiente para descentralizar suas definições, ao assumir um formato de fórum ampliado de discussão, de composição plural, agregando conselhos temáticos e territoriais de toda a cidade (MARCONDES e CANATO, 2015). Ao Conselho foi conferida a missão de formular, mobilizar e avaliar a execução de uma proposta de participação no planejamento orçamentário da cidade, combinando atividades de formação, prestação de contas, apresentação de propostas e acompanhamento da execução do planejamento e orçamento da Cidade. Durante a implementação do Ciclo, contudo, a estratégia central voltou-se à definição de projetos prioritários para o ciclo orçamentário e ao monitoramento participativo desses projetos, com foco na elaboração de projetos de leis orçamentárias anuais – PLOAs, sendo que o acompanhamento da implementação foi assumido pela Comissão de Monitoramento do CPOP, em diálogo com as secretarias de governo.

Apesar dos avanços recentes na literatura de implementação (HILL, 2005, 2006; HILL e HUPE, 2009; FARIA, 2012), essa fase do ciclo de políticas públicas ainda é negligenciada, conferindo-se maior centralidade ao processo de formulação. A implementação seria uma mera adaptação do programa definido para a política às situações concretas, o que não representa a complexidade dessa etapa (SUBIRATS et al, 2012), além de invisibilizar o conjunto de decisões tomadas nesse momento.

Os processos participativos, de forma análoga, priorizam a incidência sobre a formulação e a avaliação, sobretudo por meio de conselhos, conferências e consultas ou audiências públicas. O Ciclo Participativo, ao revés, conferiu centralidade à constituição de um espaço de compartilhamento de informações e possibilidade de articulações para incidência sobre a implementação dos projetos.

Existem outras experiências recentes de participação no planejamento, orçamento e monitoramento, principalmente no âmbito federal, como o caso do Fórum Interconselhos, o qual promoveu a participação na elaboração do Plano Plurianual – PPA 2012-2015 e também no seu monitoramento, efetuado de forma participativa (AVELINO e SANTOS, 2014). Todavia, o arcabouço teórico sobre o tema ainda é incipiente, o que se justifica, em parte, pelo ineditismo das experiências.

Nesse contexto, a investigação da experiência do Ciclo Participativo, ainda que embrionária, contribui para adensar a discussão teórica sobre a implementação e sua interface com a participação. O objetivo desse artigo é investigar, por meio de técnicas qualitativas de estudo de caso, as potencialidades e os limites do monitoramento participativo do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento para a participação social efetiva na implementação de políticas públicas na Cidade de São Paulo, durante o período de 2014 e 2015.

A suposição de que partimos é que a estratégia de monitoramento do Ciclo é um dos elementos facilitadores da participação no planejamento e orçamento na experiência analisada, especialmente nos territórios, por instituir uma arena em que governo e sociedade civil compartilham informações e rediscutem, de forma permanente, os compromissos assumidos, inclusive para a revisão dos mesmos, apontando novas alternativas. Supõe-se, ainda, que as maiores limitações à estratégia decorrem da baixa centralidade dessas estratégias participativas em relação às esferas decisórias governamentais, especialmente pela limitada descentralização governamental, considerando que se trata de um processo incremental de reconhecimento da importância da iniciativa para o conjunto do governo.

Esse artigo está dividido em 5 seções, além dessa Introdução e das Considerações Finais. Na segunda seção, apresentamos nosso percurso metodológico. Na terceira, abordamos os elementos descritivos do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, situando a estratégia de monitoramento. Por fim, na quarta, analisamos as potencialidades e os limites do monitoramento participativo, enfocando o caso da saúde.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

O percurso metodológico desse artigo busca explicitar o caminho percorrido pela pesquisa, em suas tentativas de solucionar os desafios encontrados. Por se tratar de uma investigação de um fenômeno específico e contemporâneo, imerso em seu contexto real, optamos pela estratégia de pesquisa de estudo de caso (YIN, 2001), em que combinamos técnicas qualitativas de pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e relatos das investigadoras.

O caso selecionado é único e a sua escolha deveu-se à novidade da iniciativa, por possibilitar reflexões sobre os estudos de implementação de políticas públicas, em interface com os debates de participação social. Além disso, ao priorizar a participação no planejamento participativo – e não no orçamento participativo-, a análise do caso do Ciclo permite adensar as reflexões sobre as experiências de participação no planejamento e orçamento no Brasil.

A análise do caso escolhido possui uma dimensão descritiva e outra explanatória (YIN, 2001). A dimensão descritiva concentra-se na terceira seção desse artigo e busca

reconstruir o histórico do Ciclo Participativo, além de situar sua estratégia de monitoramento. Para isso, realizamos a análise documental de atas de reuniões do CPOP e outros documentos de referência, a fim de incorporar os registros constitutivos oficiais do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, suas informações institucionais e os dados da atuação da Comissão de Monitoramento. A análise documental é, contudo, permeada pelos relatos das pesquisadoras, decorrentes da inserção das mesmas no campo-tema do planejamento e orçamento participativo (SPINK, 2003), além de trechos das entrevistas semiestruturadas com conselheiros(as) da Comissão de Monitoramento e representantes governamentais.

A dimensão explanatória, contida na seção subsequente, refere-se à investigação do monitoramento participativo, a fim de captar seu sentido, suas propriedades e dimensões, partindo, sobretudo, das entrevistas realizadas. Nessa etapa, optamos por investigar, em profundidade, o tema da saúde, que foi o setor de políticas públicas com maior número de projetos prioritário do Ciclo Participativo de 2014. A Secretaria Municipal da Saúde – SMS responde, durante a implementação do Ciclo, em 2015, por cerca de 30% dos projetos prioritários, sendo que 23 dos 32 conselhos participativos priorizaram o tema.

Além disso, a intensa mobilização em torno da saúde na Comissão de Monitoramento do CPOP contrasta com a baixa participação, nesse espaço, do Conselho Municipal de Saúde⁵, o que confere maior complexidade à experiência desse setor para as investigações sobre o monitoramento participativo. Especialmente considerando que a área da saúde foi pioneira para as experiências de participação social no Brasil, estando nas raízes do Sistema Único de Saúde – SUS, cujo processo de reivindicação, formatação e implantação envolveu movimentos populares, trabalhadores(as) assalariados(as), profissionais da saúde e acadêmicos(as), embora tenha havido, nos últimos anos, um processo de burocratização da participação nesse setor, além de um maior protagonismo de organizações específicas (COHN, 2011).

Foram realizadas sete entrevistas, sendo quatro com conselheiros(as) da Comissão de Monitoramento e três com representantes governamentais. Os(as) conselheiros(as) escolhidos deviam integrar a Comissão de Monitoramento do CPOP e pertencer a conselhos que escolheram projetos da saúde como prioridades, além de atenderem critérios pré-estabelecidos para o desenho da amostra, quais sejam: assiduidade nas reuniões, distribuição territorial (um ou uma de cada macrorregião), diversidade de gênero e de idade. Partiu-se da experiência das pesquisadoras no campo para a seleção da amostra. Em relação aos representantes governamentais, foram escolhidos(as) representantes da SMS, sendo

⁵ A representação do Conselho Municipal de Saúde optou por não se inscrever em nenhuma comissão do CPOP.

dois(duas) deles gestores(as) de perfil diretivo e um(a) de perfil técnico. As entrevistas estão identificadas e numeradas segundo esses critérios⁶.

Nosso percurso metodológico encontrou dois principais desafios. O primeiro deles diz respeito ao “entre-lugar” em que se situa o monitoramento participativo: algo entre a literatura de participação social e a de implementação e monitoramento de políticas públicas, não havendo uma agenda de pesquisa consolidada sobre o tema, com robustas categorias analíticas às quais possamos recorrer. Por essa razão, desenvolvemos um percurso analítico inspirado em técnicas tributárias da “Teoria fundamentada nos dados” (TAROZZI, 2008, STRAUSS e CORBIN, 2008), porém sem a pretensão de desenvolver uma teoria com alto poder explicativo e conceitualmente densa, tampouco de desenho da amostra de entrevistas a partir do padrão de saturação teórica (TAROZZI, 2008, STRAUSS e CORBIN, 2008). Nosso objetivo foi o de abrir espaço para que os dados fornecessem a matéria-prima para a conceptualização do monitoramento participativo, confrontando os resultados com as teorias de implementação e monitoramento, e não buscando subsumi-las aos fatos.

Para isso, realizamos um processo de codificação partindo dos dados trazidos pelo campo, especialmente das entrevistas. Após a transcrição, fizemos, coletivamente, a leitura rigorosa de cada trecho, buscando identificar fenômenos e códigos recorrentes, em suas unidades mínimas, procedendo-se à tabulação no banco de dados do estudo de caso (YIN, 2001). A partir desse processo de decodificação e codificação, identificamos categorias com potencialidade explicativa mais abrangente, além de suas propriedades e dimensões, por meio do questionamento aos dados e sucessivas comparações, além de visualizar as interligações entre as categorias e subcategorias, organizadas a partir da categoria analítica central – monitoramento participativo –, com a finalidade de descobrir as regularidades conceituais (TAROZZI, 2008; STRAUSS e CORBIN, 2008).

O segundo desafio diz respeito à inserção específica das pesquisadoras no campo-tema (SPINK, 2003). Isso porque três das pesquisadoras integraram a equipe⁷ que, dentro da Prefeitura de São Paulo, teve a missão de elaborar e implementar o Ciclo Participativo de Planejamento e a proposta de monitoramento participativo, juntamente com o CPOP. Cabia, portanto, às três exercer a função de interlocutoras entre conselheiros(as) do CPOP e secretarias finalísticas do governo, o que demarca um lugar particular de fala e de interação com o campo-tema. A equipe dessa pesquisa foi, ainda, integrada por outra pesquisadora inserida profissionalmente no governo municipal, mas que não vivenciou o cotidiano da

⁶ Entrevistas com conselheiros(as): Cons. 1, Cons. 2, Cons. 3 e Cons. 4. Entrevistas com representantes governamentais: Gest. SMS 1, Gest. SMS 2 e Técn. SMS. Todas realizadas entre os meses de setembro e outubro de 2015.

⁷ No início, o Ciclo e o CPOP foram concebidos e implantados pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão-SEMPLA, porém, após uma mudança institucional, a equipe responsável por essas instâncias foi transferida para a Secretaria Municipal de Relações Governamentais - SMRG.

implementação do Ciclo, o que permitiu agregar um “olhar estrangeiro” crítico, enriquecendo as reflexões da pesquisa.

O caminho escolhido foi o de evitar a compreensão do sujeito(a) pesquisador(a) como neutro em relação ao campo. A inserção específica das pesquisadoras no campo-tema da participação no planejamento e orçamento da Prefeitura de São Paulo entre 2013-2015 levou a um desenho de metodologia de pesquisa em que os desafios de rever a prática pela ótica do saber científico fossem calibrados com as oportunidades de permear a voz institucional dos documentos com as vozes decorrentes das vivências materiais do processo. Dessa forma, a valorização do relato das pesquisadoras, na qualidade de participantes do processo pesquisado enriquece os dados documentais, além de situarem a relação estabelecida nas entrevistas em um lugar específico. Isso não significa, contudo, que os papéis assumidos no diálogo não seja de entrevistador(a) e entrevistado(a) e que essa nova relação entre participantes não tenha sido negociada, como se constata do trecho abaixo:

Entrevistadora: A gente fez um roteiro. Vou colocar para gravar aqui. Mas é um roteirinho tranquilo, a gente nunca vai esconder que a gente trabalha junto, que a gente tem um processo junto da discussão do Ciclo. Mas a ideia é ouvir sobretudo o senhor, em relação a algumas questões sobre o Ciclo Participativo, sobre a sua vida como conselheiro, conselho participativo, mas sobretudo sobre a atividade do monitoramento, e aí eu queria fazer uma pergunta para o senhor, que é uma pergunta bastante aberta...

Entrevistado(a): Senhor? (Risos)

Entrevistadora: Viu? Já virei outra pessoa (risos). (CONS. 1, 2015)

Por fim, é importante esclarecer que a pesquisa foi balizada por critérios de ética na pesquisa, especialmente por meio da coleta de consentimento de entrevistados(as) para utilização das transcrições e a garantia de anonimato.

3 O CICLO PARTICIPATIVO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DA CIDADE DE SÃO PAULO

Com a eleição de Fernando Haddad para a Prefeitura de São Paulo, em 2012, o debate sobre a democratização da gestão, por meio da participação e da descentralização, colocou-se na ordem do dia. Seu programa de governo “Um tempo novo para São Paulo”, previa um conjunto de compromissos nesse sentido e, dentre eles, a criação de conselhos de participação nas subprefeituras e a implantação do OP, sendo que esse último mecanismo seria fundamental “para permitir que as comunidades atuem e influenciem nas decisões sobre o orçamento público municipal” (SÃO PAULO, 2012, p. 118).

O OP consolidou-se, na história recente das experiências participativas brasileiras, como uma das iniciativas mais emblemáticas (AVRTIZER, 2011), sobretudo ao trazer um desenho de participação constituído de baixo para cima, em que se configura, segundo

Avritzer (2008, p. 45) “uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação”. A literatura aponta, ainda, essa prática como alternativa ao modelo no qual os investimentos em áreas mais pobres dependem de compromissos eleitorais assumidos por prefeitos e vereadores. Sendo assim, o OP seria capaz de incluir nas discussões de priorização dos investimentos os setores historicamente excluídos, sem que eles necessitassem, para isso, de mediações clientelistas (SOUZA, 2001).

No entanto, a experiência pretérita do OP em São Paulo apresentou diversas limitações. Na gestão da prefeita Marta Suplicy, em que se implementou um modelo semelhante ao de Porto Alegre, a iniciativa ficou marginalizada na agenda do governo, o que Avritzer (2008) atribui a uma combinação de fatores, tais como: especificidades do PT em São Paulo, em que predominam as tendências internas menos relacionados à temática da participação, e a existência de uma sociedade civil extremamente mobilizada, mas com fortes assimetrias territoriais em sua atuação.

Outro fator limitador apontado ao modelo tradicional do OP -e que não se restringe a São Paulo-, é que as decisões são fragmentadas e pontuais (SOUZA, 2001), o que pode prejudicar o planejamento de longo prazo. Essa questão é identificada por um(a) dos(as) entrevistados(as):

Uma das insuficiências do orçamento participativo era justamente a incapacidade de dialogar com o processo de planejamento mais geral do governo e da gestão e isso fazia com que fosse uma disputa em torno de uma parcela muito pequena do orçamento (GEST. SMS 1, 2015).

No caso de São Paulo havia, ainda, um elemento adicional para a necessidade de inovação em relação ao OP: a criação do Programa de Metas. Em decorrência de uma intensa mobilização social, articulada principalmente pela Rede Nossa São Paulo, foi introduzida, em 2008, a Emenda n. 30/08 à Lei Orgânica do Município, que passou a prever a obrigatoriedade de que todo Prefeito(a) apresentasse um Programa de Metas, em noventa dias a partir de sua posse.

O Programa de Metas é um instrumento de planejamento e de controle social que deve traduzir compromissos eleitorais em prioridades, indicadores e metas para os quatro anos do mandato do executivo municipal. Para ser efetivo, deve articular-se aos demais instrumentos de planejamento e orçamento da cidade, como o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, além do Plano Diretor Estratégico – PDE, pois, caso contrário, o Programa seria condenado a uma promessa a não ser cumprida, perdendo sua função de fio condutor entre o debate democrático eleitoral e o planejamento cotidiano da gestão (MARCONDES e CANATO, 2015). A experiência de participação no planejamento e orçamento teria, portanto, que responder às críticas ao OP e

às expectativas relativas ao Programa de Metas. Especialmente considerando que o Programa de Metas da gestão Haddad seria o segundo da Cidade o que o tornava, portanto, fundamental para a consolidação da estratégia.

Nesse contexto, em abril de 2013, foi apresentada a primeira proposta de Programa de Metas da recém-eleita gestão Haddad, submetida a um processo de audiências públicas, com o objetivo declarado de ouvir a população. Foram realizadas, no total, 35 audiências, sendo 31 territoriais⁸ e três temáticas (uma por eixo do Programa⁹), além de uma geral, realizada na Câmara de Vereadores, resultando em 9.489 contribuições coletadas e o envolvimento de 6 mil participações (PLANEJASAMPA, 2015).

Com base nessas contribuições, foram negociadas no governo as alterações à versão originalmente apresentada, resultando no “Programa de Metas (2013-2016): versão participativa”, com 123 metas e 20 objetivos articulados em torno de três eixos (SÃO PAULO, 2013). Algumas agendas ganharam maior espaço nesse processo de revisão do que tinham na versão original, como foi o caso das metas de direitos humanos, especialmente as políticas públicas para os idosos.

A mobilização social em torno do processo de elaboração do Programa de Metas foi um fator relevante para consolidar um conjunto de compromissos com o tema da participação. O Eixo *Gestão descentralizada, participativa e transparente* apresentou 17 metas relativas ao tema da participação, transparência e atendimento ao cidadão.

Uma das novas metas, criada após a revisão participativa do planejamento, foi a “meta 119”, referente ao compromisso com a “implementação do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento” (SÃO PAULO, 2013). Segundo Paulani, Teixeira e Marcondes (2014), o Ciclo diferenciava-se do OP por prever um processo participativo no planejamento orçamentário e no seu monitoramento, e não apenas em uma deliberação sobre uma parcela do orçamento, muitas vezes pouco expressiva. Ademais, essa proposta de participação indicava a articulação de diferentes instâncias e mecanismos: conselhos, audiências e interfaces digitais.

Havia uma aposta importante em ações de transparência, para garantir o amplo acesso à informação. Para isso, foi implementado o Sistema de Monitoramento do Programa de Metas, uma plataforma digital, cujas informações passaram a ser atualizadas quadrimestralmente, apresentando o progresso de cada uma das metas e dos projetos¹⁰.

Dessa forma, o Ciclo Participativo propunha-se a articular diferentes instâncias, que nos termos propostos por Avritzer (2008, p. 46), são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”, especialmente

⁸ Existiam, até então, 31 subprefeituras na Cidade. Em 2013, foi criada a 32ª subprefeitura, em Sapopemba.

⁹ Os três eixos do Programa de Metas são: Compromisso com os direitos sociais e civis; Desenvolvimento econômico sustentável para redução das desigualdades; Gestão descentralizada, participativa e transparente.

¹⁰ A emenda à Lei Orgânica que resultou na criação do Programa de Metas previa relatórios com periodicidade semestral.

no que diz respeito à iniciativa da proposta do desenho e a estratégia de organização da sociedade civil. Sua espinha dorsal estruturou-se, entretanto, pela criação do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos – CPOP. Os Conselhos, segundo Teixeira, Souza e Lima (2012, p. 54), são "espaços participativos, consultivos ou deliberativos, em que é prevista certa permanência no tempo (...) e têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, sendo que suas atribuições variam nos diversos contextos".

Esse acontecimento representou uma nova etapa do Ciclo Participativo. Embora os ciclos de audiências públicas em 2013 tenham englobado, no total, 11 mil participações, era necessário criar as estruturas institucionais de sustentação e continuidade do Ciclo. O CPOP assumiu, portanto, a função de ser a instância de pactuação, mobilização e acompanhamento do Ciclo Participativo. Seus 106 membros titulares e respectivos suplentes traziam uma complexa e plural representatividade: sendo que 64 representantes titulares do CPOP são dos Conselhos Participativos Municipais – CPMs, enquanto 27 representam conselhos temáticos e transversais, dois representam segmentos da sociedade não organizados em conselhos (mulheres e imigrantes) e 13 membros representam o Poder Público (Executivo e Legislativo).

Os CPMs foram criados em 2013¹¹, para superar a problemática dos Conselhos de Representantes, que seriam a instância de participação no território, conforme previsto no contexto de criação e organização das subprefeituras, mas que tiveram sua implantação paralisada pela discussão de sua constitucionalidade (MARCONDES e CANATO, 2015)¹². Assim, foram eleitos 1.113 conselheiros(as) para as 32 subprefeituras, aos quais foram acrescentados 20 conselheiros(as) representantes dos imigrantes, que, de forma inédita, puderam votar e ser votados, totalizando 1.133 conselheiros(as) nos 32 CPMs da Cidade. A sua constituição teria como finalidade impulsionar a democratização da gestão pública municipal, a partir da participação e da descentralização.

O CPOP foi empossado em abril de 2014, diferenciando-se dos conselhos setoriais, também denominados como gestores de políticas públicas (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012). Isso porque, esses conselhos reproduzem as segmentações decorrentes dos setores de políticas públicas por meio dos quais o Estado se organiza (COHN, 2011). Nesse sentido, o CPOP aproxima-se mais de iniciativas como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (conhecido como “Conselhão”), em nível federal, e do Conselho da Cidade, em nível municipal, por buscar agregar diversas forças e visões sociais. Esses conselhos, contudo, exercem a função de serem fóruns amplos de legitimação de macro políticas (COHN, 2011),

¹¹ Lei Municipal no 15.764/2013 e regulamentados pelo Decreto Municipal no 54.156/2013

¹² Os conselhos de representantes foram criados pela Lei Municipal no 138.881/2004, mas sua primeira eleição foi suspensa antes mesmo de ocorrer por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), ajuizada pelo Ministério Público Estadual.

o que se diferencia do CPOP, na medida em que esse se estruturou para ser uma arena que permita incidir sobre a implementação de políticas. Essa dimensão é ilustrada por uma das entrevistas:

O trabalho do CPOP é bastante interessante porque consegue reunir todos os territórios e todas as temáticas em um único lugar. Quer dizer, acho que é o único conselho que tem essa característica. Embora tenha o Conselho da Cidade que é amplo, né? Mas o CPOP consegue trazer diversos segmentos em um único espaço. A diversidade é grande e as discussões são boas (CONS. 2, 2015).

Desde o início de suas atividades, o CPOP assumiu a missão de definir uma metodologia de participação, com foco na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária – PLOA. A proposta, construída no pleno do Conselho e com o governo, combina ações de participação e transparência que incidem sobre o cronograma do PLOA. Assim, definiu-se que caberia aos CPMs a indicação de três projetos prioritários e um por conselho transversal, totalizando 106 (Ata da 1ª Reunião Extraordinária do CPOP, 16 de junho de 2014). Os projetos definidos, em 2014, enfatizaram investimentos em novos equipamentos, como Unidades Básicas de Saúde – UBSs ou Centros de Educação Infantil – CEIs (creches)¹³. A definição dos projetos não tem caráter deliberativo, mas visa a construção e organização de uma agenda reivindicativa de diversos conselhos da cidade, além de uma arena de negociação com o Poder Público e com os demais conselhos temáticos.

Após as escolhas dos projetos, governo e conselheiros(as) reúnem-se para analisar a viabilidade das propostas, cabendo ao governo apresentar seu planejamento orçamentário e as razões técnicas e políticas de suas escolhas, além de indicar alternativas aos(as) conselheiros(as) em caso de impossibilidade de atendimento das demandas. Durante o processo de 2014, contudo, o conjunto do governo não havia internalizado a estratégia do Ciclo em seu cotidiano de planejamento, o que significou uma taxa de sucesso ou frustração que variava menos em relação à mobilização social em torno das demandas, e mais em relação à convergência entre os projetos priorizados e o planejamento inicialmente previsto pelo governo. Em outras palavras, no início do contato com as secretarias elas “vinham mais para apresentar do que para ouvir” (CONS. 2, 2015). Houve, portanto, pouca preocupação, da parte do governo, em apresentar alternativas que buscassem redesenhar parcialmente o planejamento inicialmente previsto em face das reivindicações apresentadas.

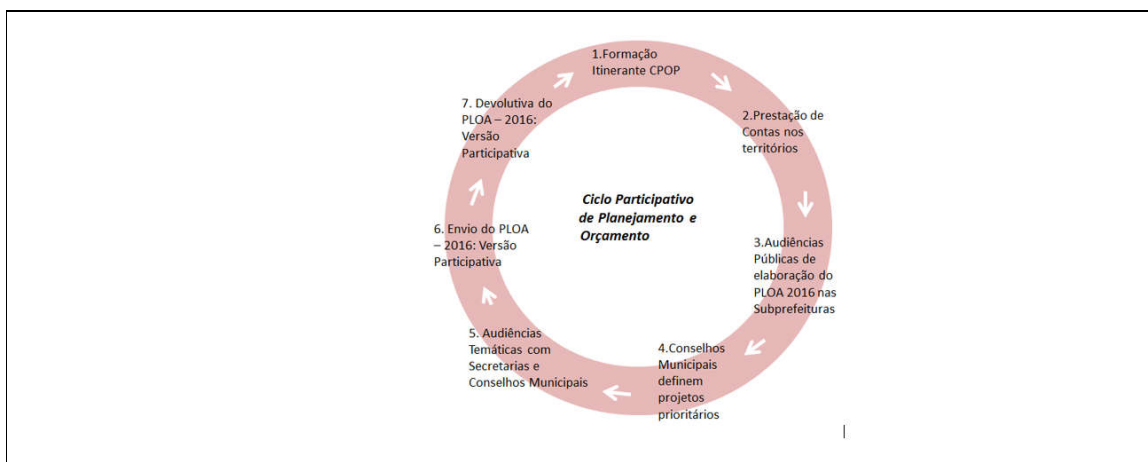
Esse momento de devolutiva marcou, porém, o início da aproximação entre conselheiros(as) e secretarias municipais, pois “o contato com as secretarias começou de lá para cá, das devolutivas dos projetos prioritários, que foram feitas mais para o final do ano,

¹³ Como o processo de definição dos projetos, em 2015, está ocorrendo durante a elaboração desse artigo, optamos por utilizar os dados do processo de definição de projetos prioritários de 2014.

dizendo “olha esse daqui dá para ir, essa não dá” (...) antes a gente não tinha esse contato” (CONS 1, 2015). Além disso, após as devolutivas, e com a realização das 32 audiências públicas de elaboração do orçamento, foi encaminhado o PLOA-2015 à Câmara, abrindo aos conselheiros(as) um período para reavaliar suas indicações para a etapa que ocorreria no próximo ano: o acompanhamento dos projetos pela da Comissão de Monitoramento (Ata da 4ª reunião ordinária, 15 de outubro de 2014). Nesse momento, os conselhos podiam, inclusive, optar pela substituição de projetos.

A partir da metodologia desenvolvida em 2014 e de uma avaliação participativa, realizada no pleno do CPOP (Ata da 5ª reunião ordinária do CPOP, realizada em 17 de dezembro de 2014), o Ciclo Participativo consolidou sua metodologia para os próximos anos, como consta na figura abaixo:

Figura 1 – Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento



Fonte e elaboração: Secretariado-executivo do CPOP

A partir da consolidação da metodologia do Ciclo pelo CPOP iniciou-se, também, os trabalhos da sua Comissão de Monitoramento, a qual cabia a atribuição de reunir-se periodicamente com as secretarias de governo para monitorar todos os projetos prioritários definidos no Ciclo. Cerca de 40 conselheiros(as) escolheram integrá-la formalmente, embora não fosse vedada a participação de outros(as) conselheiros(as) (PLANEJASAMPA, 2015).

A dinâmica de trabalho definida pela Comissão foi baseada na divisão dos projetos por dois blocos de monitoramento: “Área social e políticas transversais” (projetos de saúde, educação, cultura, esporte e políticas transversais) e “Infraestrutura, habitação e melhoria de bairro” (infraestrutura urbana, transporte, habitação e obras das subprefeituras), em relação aos quais a Comissão reunia-se com as secretarias mensalmente, alternando os blocos (Ata da 6ª reunião ordinária do CPOP, 11 de fevereiro de 2014). As secretarias responsáveis pelos projetos eram convidadas a atualizarem as informações qualitativas do andamento de cada

projeto prioritário, além de esclarecem dúvidas. Até outubro de 2015, foram realizadas sete reuniões da Comissão.

Um ponto importante em relação aos projetos priorizados é que, embora muitos conselhos tenham feito reconsiderações a partir das devolutivas das secretarias, outros optaram por manter suas pautas como forma de construir uma mobilização em torno delas, mesmo quando tiveram negativa do governo. O caso mais ilustrativo foi a demanda do CEU Cidade Ademar, que inicialmente não estava no planejamento da Secretaria Municipal de Educação. Porém, o CPM Cidade Ademar encampou uma ampla mobilização em torno da pauta, sensibilizando conselheiros(as) de outras regiões e até mesmo representantes de governo. Em 2015, o Prefeito anunciou, em visita na região, que iniciaria as tratativas para viabilizar o CEU em Cidade Ademar.

Trata-se de um exemplo emblemático da ênfase construtivista da metodologia. Com efeito, o Ciclo aposta em uma série de inovações, que trazem potencialidades, mas também limites e riscos. Ao não reproduzir a estrutura, rotina e marca do OP, e optar por um modelo que não fosse pré-concebido, mas construído no processo, cria-se o risco de não se consolidar a proposta enquanto narrativa política, sendo que a fluidez poderia torná-la frágil, tanto para comunicar seus resultados, quanto para garantir sua defesa, além de decepcionar seus participantes. Foi sobre a estratégia de monitoramento que essas apostam ancoraram-se.

4 MONITORAMENTO PARTICIPATIVO: DEFINIÇÕES, POTENCIALIDADES E LIMITES

O monitoramento é compreendido, na literatura de Políticas Públicas, ora como uma atividade integrante daquilo que Frey (2000) conceitua como *policy*, que representa a dimensão material da execução das políticas públicas, ora como parte integrante da *politics*, o jogo político caracterizado por definição de prioridades e potenciais conflitos entre diferentes atores e interesses (CARNEIRO, 2010), o que o coloca em uma zona fronteira entre as políticas públicas e os processos políticos (VEIGA, 2015). As atribuições da Comissão de Monitoramento do CPOP trazem ambas as dimensões, na medida em que sua rotina se insere no processo de acompanhamento da implementação de políticas públicas (*policy*) e, também, de embates e negociações políticas entre sociedade civil e governo (*politics*). As definições não são estanques, mas servem como referencial analítico na compreensão do trabalho da Comissão.

Em relação à implementação de políticas públicas (*policy*), é possível entender o monitoramento por meio de duas abordagens. Uma delas corresponde ao acompanhamento contínuo ou às avaliações qualitativas de processo que, segundo Draibe (2001, p. 30), "(...) buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da

implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos”. Trata-se de uma atividade de acompanhamento contínuo para garantir, durante o processo de implementação, o acesso à informação pelos atores responsáveis pela política, subsidiando inclusive processos decisórios que garantam a consecução de objetivos e evitem desvios de rota para superação de problemas específicos (SILVA e MELO, 2000; LIMA e D’ASCENZI, 2012).

Há, contudo, uma segunda abordagem, na qual o monitoramento é tido como uma avaliação que ocorre durante o processo, distinta tanto da avaliação diagnóstica (*ex-ante*) quanto daquela realizada após a implementação das políticas públicas (*ex-post*) (SECCHI, 2010), sendo caracterizada pela observação, durante a implementação, de indicadores que sinalizam avanços com relação a metas estabelecidas.

Nenhuma dessas definições responde aos desafios conceituais do monitoramento participativo, ainda que apresentem importantes elementos de convergência. Para entendermos as potencialidades e os desafios do monitoramento participativo é preciso apreender como os(as) participantes do processo o percebem.

O monitoramento participativo é compreendido pelos(as) participantes como uma rotina de acompanhamento de projetos prioritários implementados pelo governo, realizada por representantes da sociedade civil, que se ancora em duas estratégias fundamentais: acesso à informação e negociação. Trata-se de um processo dialógico de interação entre governo e sociedade civil. Para explicarmos esse conceito, além de identificar algumas de suas propriedades, é importante, inicialmente, situá-lo em relação às dimensões “o que é”, o “como”, o “por quem” e “o que” é monitorado.

Podemos sintetizar a principal dimensão destacada pelos(as) conselheiros(as) do CPOP como: “(...) o monitoramento, todos nós entendemos que é você estar acompanhando o que está acontecendo” (CONS. 1, 2015). A relação com o que foi inicialmente planejado também é destacada, sendo que “o monitoramento é o acompanhamento de algo que foi planejado. Que está previsto e que precisa ser monitorado para ver se vai cumprir” (CONS. 2, 2015). É um meio para se garantir, portanto, em relação ao planejado e definido como compromisso de governo; assim, como arremata a Cons. 4 (2015): “O monitoramento, para mim é isso, você garantir que tenha continuidade e que seja cumprido até o final do Ciclo”. O monitoramento é, portanto, compreendido como uma atividade de acompanhamento contínuo para garantir, durante o processo de implementação, o que foi formulado ou planejado.

A ênfase no acompanhamento de etapas que representem “avanços” (CONS. 4, 2015) no andamento de projetos “desde a constituição, o projeto, a obra, as fases que ele está caminhando” (CONS. 3, 2015) aproxima-se da definição do monitoramento para

identificação de obstáculos à realização das etapas da implementação, em um acompanhamento contínuo e em profundidade dos “passos dados” (CONS. 4, 2015).

Um aspecto relevante da definição de monitoramento extraída do campo é o estabelecimento de rotinas, através da constituição de um grupo dentro do CPOP –a Comissão de Monitoramento– responsável por acompanhar o andamento da implementação de projetos, por meio de definição prévia de prioridades e reuniões periódicas entre conselheiros(as) e responsáveis das áreas finalísticas. Trata-se do “como” e “por quem” é feito o monitoramento. Segundo os(as) entrevistados(as), a “Comissão de Monitoramento tem esse ponto positivo que é você ter contato com os membros da secretaria”, e “o objetivo dela é você receber o retorno do governo” (CONS. 1, 2015). Cabe destacar que, tanto nas falas de conselheiros(as), quanto de representantes governamentais, considera-se fundamental a presença de membros do governo dotados de poder decisório, ou, ainda, inseridos no processo de implementação, por meio da presença de “um subsecretário, um chefe de gabinete, ou alguém que vem representar a secretaria para dar o retorno”, e/ou que conheça a “parte mais prática” dos projetos, e que, portanto, “sai um pouco da teoria e vai para parte prática, porque ele está lá operando” (CONS. 1, 2015).

Essa constituição busca superar a forma de monitoramento burocrática, ao trazer o aspecto participativo para dentro da rotina (CONS. 2, 2015) e estabelecer uma dinâmica de ser um “lugar de criação, entendimento e pergunta direta” (CONS. 4, 2015) e que, dessa forma, permite aos(às) conselheiros(as), por meio do confronto direto, “sentir no governo se tem retorno, se o olho brilha, se a pessoa tem aquela informação protocolarmente ali, com uma resposta padrão, ou se ela está realmente sendo questionada em várias instâncias” (CONS. 4, 2015).

O objeto do monitoramento é justamente o conjunto de projetos prioritários, definido durante o Ciclo Participativo. Em relação a esse aspecto, há dois apontamentos importantes. O primeiro é que as falas de ambos os grupos destacam que o foco da Comissão é sobretudo voltado a obras. Uma das representações governamentais afirmou entender essa opção, feita durante a pactuação da proposta do Ciclo, como uma de suas fragilidades, uma vez que “O CPOP é um espaço para discutir políticas públicas, acho eu isso ele não conseguiu, acaba discutindo definição de obras” (GEST. SMS 1, 2015).

Outro aspecto importante sobre os projetos prioritários monitorados diz respeito à convergência entre o priorizado pelo CPOP e pelo governo. Como indica um(a) conselheiro(a) entrevistado(a), “deve ser mais difícil para as pessoas que as metas não são a prioridade ‘número um’ do governo. Deve ser mais angustiante. E isso tem vindo para a mesa” (CONS. 4, 2015). Ou seja, há projetos prioritários que são prioridade também do governo e que são acompanhados pela Comissão, mas há também projetos prioritários do CPOP que não são

prioridades do governo e, embora eles “venham para a mesa”, eles também geram maior frustração por não haver “passos” e “avanços” para acompanhar. Trata-se dos casos que apontamos anteriormente, em que o conselho optou por manter os projetos prioritários mesmo em face da negativa do governo, para transformá-los em bandeira de luta, com resultados muito variados, na perspectiva da efetividade dessa tática.

O monitoramento participativo concretiza-se por duas estratégias, que se retroalimentam e que se relacionam diretamente com a dimensão do *politics*, apontado da definição de monitoramento. A primeira delas é a estratégia de acesso à informação. Trata-se de um padrão de interação em que não apenas os(as) conselheiros(as) buscam informações em representantes governamentais acerca dos avanços dos projetos, mas que representantes governamentais testam a validade de seu planejamento e buscam identificar potenciais conflitos e possíveis alternativas. A fala do(a) Gest. SMS 2, 2015 é emblemática:

A ideia de ciclo é que é o momento em que você consegue fazer um diálogo com a população para testar aquilo que a sua equipe técnica está falando, porque o gestor tem um conhecimento limitado das coisas, então estamos fazendo de validade do planejamento que você está fazendo e, por outro lado, tem na volta, para a população entender a dificuldade de gestão.

Nas entrevistas identificamos três principais objetivos da estratégia de informação: garantir a transparência em relação ao andamento dos projetos – o que é fundamental para o controle social; divulgar os avanços realizados, contribuindo para a estratégia de comunicação social do governo; e uma função pedagógica sobre os atrasos e frustrações nos andamentos dos projetos, ao trazer razões e justificativas sobre os mesmos.

Em relação às informações trazidas pela sociedade civil, elas permitem ao governo “testar” o planejamento inicial e, ainda, trazer novas informações que enriquecem o processo decisório. Até mesmo para garantir condições para obras, como destaca o técnico 1 da SMS “A cidade está repleta de construção já existente, então assim, como é que você acha um terreno? E com a participação popular é possível que as pessoas apontem novas soluções, coisas que a gente não conseguiu ver” (Téc. SMS).

Referente às informações trazidas pelo governo para a sociedade civil, há uma forte interface com o compromisso de transparência, que se relaciona com a discussão de *accountability* e controle social. De acordo com Abrucio e Loureiro (2004), *accountability* pode ser definida como o controle institucional durante o mandato por meio de fiscalização contínua. Isso diz respeito a uma das atribuições desenvolvidas pela Comissão. Segundo os(as) conselheiros(as) entrevistados(as), trata-se de “uma maneira do governo prestar conta para a sociedade, e a sociedade receber essa informação nessa devolutiva do que é que ele está fazendo naquele momento ou com aqueles projetos que negociamos para serem prioritários”

(CONS. 1, 2015), além de conferir condições para verificar se o governo está agindo de acordo com as prioridades estabelecidas (CONS. 3, 2015). Dessa forma, a informação é a matéria-prima fundamental do trabalho do conselheiro, uma vez que “a informação é o ponto em que os conselheiros alinham para desenvolver as estratégias de trabalho e para conseguir a meta ou a UBS” (CONS. 4, 2015).

A estratégia de acesso à informação serve, ainda, para triangulação das informações obtidas pelos(as) conselheiros(as) em relação às diferentes representações governamentais, de modo a se aproximarem da realidade, o que também é feito pelo governo, em relação às informações trazidas pelos(as) conselheiros(as). Essa situação é exemplificada na fala abaixo, em que é narrado um caso de superação de “desalinhamento de informações da coordenação local e SMS” e confrontação de dados (CONS. 4, 2015):

As informações vêm do local e das instâncias territoriais ligadas ao tema. Então, por exemplo, do CDC, você junta lá uma meia dúzia de informações. Tem ou não projeto, saiu o dinheiro, a subprefeitura deu o aceite da obra. Aí você vem para o monitoramento, você confirma se essas informações chegam dessa forma. Então, parece que é um rio. Um rio de lá, um rio de cá, e você fica na canoinha atravessando para ver se o governo está realmente comprometido.

O objetivo pedagógico do monitoramento é salientado pela fala governamental, mas é problematizado pela percepção dos conselheiros(as) do processo. Para o Gest. 2 SMS (2015), há um “processo pedagógico invertido”, em que “não é só a população trazendo uma demanda, mas ela entendendo a dificuldade da gestão e da execução”. Esse processo pedagógico, contudo, é entendido pelos(as) conselheiros(as) como válido apenas quando não se fundamenta em informações vagas e em “explicações baseadas no gerúndio” (CONS. 1, 2015), indicando avanços ou alternativas para negociação, a fim de se afastar daquilo que seria “uma explicação do impossível” (CONS. 4, 2015).

Em relação à divulgação e à publicização de informações de andamento dos projetos, um aspecto salientado como crítico pelos(as) conselheiros(as) diz respeito ao Sistema de Monitoramento do Programa de Metas, definido como principal instrumento para preparação dos membros para as reuniões de monitoramento e para a obtenção de informações precisas (Ata da 6ª reunião ordinária do CPOP, realizada em 11 de fevereiro de 2014). Sua atualização, realizada ao menos semestralmente, foi apontada como uma limitação importante do processo, como ilustra a análise do(a) Cons. 2 (2015), sobre o Sistema:

Acho que ele teve um mérito quando ele foi criado. Mas em relação às atualizações... aí é um ponto negativo. Não havia uma atualização frequente. Então as pessoas acessam uma vez e depois de dois meses está lá a mesma informação.... As pessoas não vão acessar mais. E o acompanhamento acaba sendo falho. E é importante que a população acompanhe também. Não

só os membros do CPOP. Porque aí a dinâmica fica mais ativa. E acho que nisso houve uma falha grande.

Para o(a) CONS. 2 (2015), a estratégia de monitoramento participativo, se realizada apenas por meio da rotina de trabalho da Comissão de Monitoramento, é um importante limitador do próprio monitoramento, uma vez que as informações ficam restritas, em alguma medida, aos membros do CPOP, não chegando à população. Trata-se do risco de “elitização e burocratização” da participação social, apontada por Cohn (2011), em que essa poderia tornar-se um ofício. Nesse sentido, deve ser salientado que é um grupo pequeno que acessa informações e que vocaliza demanda nesses espaços. Isso significa que a estratégia de monitoramento participativo focou um grupo restrito e que, pela rotina, acaba se especializando, o que torna ainda mais difícil a entrada de novos participantes.

Essa limitação é agravada por uma opção definida, durante a implementação do Ciclo, de substituir as plenárias regionais de prestação de contas, que seriam, originalmente, atividades semelhantes às audiências públicas e, portanto, aberta ao público e com ampla mobilização, por prestações de contas realizadas nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos CPMs (Atas da 6ª reunião ordinária do CPOP, 11 de fevereiro de 2014 e da 7ª reunião ordinária do CPOP, realizada em 28 de abril de 2015).

Nesse contexto, é fundamental como se estabelece o fluxo de informação no encadeamento de relações de representantes e representados(as), contido no funcionamento do CPOP (representante do CPOP e conselho de origem, conselho de origem e população). Em relação ao fluxo “conselho de origem e população” a questão não foi abordada especificamente nas entrevistas, mas, em relação ao fluxo “representante do CPOP e conselho de origem”, os(as) conselheiros(as) destacaram que ele é garantido por diversos meios de comunicação, tais como informes em reuniões ordinárias e de comissões nos conselhos de origem, facebook, whatsapp e relatórios de acompanhamento de reunião (CONS. 2, 3 e 4, 2015). Isso garante, contudo, que a informação chegue; “isso não quer dizer que eles absorvam” (CONS. 4, 2015). Esse processo remete a um conflito entre representantes e representados(as), também bastante presente na literatura sobre participação social (TEIXEIRA, SOUZA E LIMA, 2012), e que também aponta para uma limitação da estratégia de monitoramento.

A segunda estratégia que confere materialidade ao monitoramento participativo é a que denominamos estratégia de negociação, que é descrita pelo Cons. 1 (2015):

Se não dá para fazer a UPA¹⁴ no próximo ano, a secretaria tem que dizer “olha existe essa outra alternativa aqui” e a gente não tem como não apoiar, certo? Mas é feita alguma coisa de imediato para poder atender a população.

¹⁴ Unidade de Pronto Atendimento.

A fala acima indica que o Ciclo Participativo se afasta da visão mais tradicional do OP, sintetizada, na gestão da então prefeita Marta Suplicy, no slogan “você decide, a Prefeitura faz”. A metodologia do Ciclo aposta em um outro caminho, em que o processo decisório é diluído ao longo da implementação dos projetos priorizados, tendo a estratégia de monitoramento participativo e o diálogo como base fundante de uma contínua negociação, como podemos observar na fala do(a) Gest. 2 SMS (2015):

Afastando um pouco daquela ideia do orçamento participativo tradicional de que a população pede e a prefeitura faz, né, então afastando deste conceito o ciclo é uma ideia mais de relação contínua, onde eu abordo a população para saber o que estou sabendo e a população vai entendendo a dificuldade que eu tenho e a gente vai afinando a viola.

A questão fundamental nessa estratégia é, portanto, uma aposta de que o monitoramento das ações do governo permitiria um processo constante de renegociações, além de calibrar a pressão política da participação social por meio da indicação de outras alternativas às demandas sociais e, dessa forma “afinar a viola”. Uma conselheira, em uma reunião do pleno “ressaltou a importância de monitorar e cobrar porque o Programa de Metas, principalmente em relação aos idosos, não está saindo do papel”. Ou seja, monitorar seria também pressionar o governo para a execução de ações (Ata da 6ª reunião ordinária do CPOP, 11 de fevereiro de 2014, p. 6), aspecto que também é identificado pelo Técn. SMS, na medida em que ele destaca “Agora, eu posso acelerar este ou aquele outro hospital a medida que eu encontro uma pressão maior”.

No caso da Prefeitura de São Paulo, que apresentava, durante a elaboração do Programa de Metas (2013-2016) uma baixa capacidade de planejamento de investimentos, houve um contínuo movimento de revisão das decisões em relação aos projetos a serem garantidos, o que desloca da etapa da formulação para a implementação parte das decisões fundamentais (FARIA, 2012). Isso se coaduna com o entendimento de que a decisão não se transforma em prática de maneira automática, como a literatura de implementação vem demonstrando (HILL, 2005), e que fatores críticos – tais como desapropriação, acesso a recursos e capacidade administrativa e de obra – podem fortalecer alguns projetos e enfraquecer outros.

É essa conjuntura que salienta uma das potencialidades do monitoramento participativo, por meio da estratégia de negociação, de definição de uma arena de permanente conflito e negociação entre conselheiros(as) e governo, mediadas pelos projetos priorizados nos Ciclos. Dessa forma, a Comissão de Monitoramento faz com que o processo de participação não se restrinja a um único momento de decisão e permita o acompanhamento da implementação, conferindo dinamismo ao trabalho e ampliando a compreensão do

monitoramento para além da correção de desvios de rotas, incluindo uma lógica de compartilhamento de informações e decisões.

Do ponto de vista do governo, um dos limitadores para essa estratégia é a incorporação dessa compreensão à concepção de planejamento adotada pela secretaria, que por vezes não prevê um conjunto de obras que poderia contar com remanejamento e mudanças, de acordo com demandas participativas, como destaca o(a) Gest. 2 SMS:

Não é para você escolher ficar amarrado naquilo, se você tem 43 UBSs, escolhe 20 que você fala “20 eu vou fazer de qualquer jeito, das quais você não abre mão de jeito nenhum”, e guarda um espaço para ver o que vai acontecer nesses afogadilhos, sabe, separa uma parte que você sabe que vai ter emergência, então reconhece que tem uma parte para a qual você não vai poder planejar (...). Essa racionalização do planejamento, ela é possível numa área grande, dá para fazer de maneira participativa, desde que os gestores estejam com isso claro.

Outro importante limitador reside nos padrões de interação do Conselho com o governo e também do Conselho com outras instâncias participativas. Em relação ao poder público, como destacamos anteriormente, é fundamental quem representa o governo e que tipo de inserção ele possui na hierarquia e na realidade de implementação dos projetos.

Os(as) conselheiros(as) parecem entender que, quanto mais perto estiverem da secretaria implementadora e mais distante da gestão local e descentralizada, mais legitimado é o espaço. O Cons. 2 (2015) identifica, inclusive, que conversar com as secretarias de governo é falar da cidade, e que a região é distante,

(...) porque quando você está na região você está mais distante, você só observa as questões locais. E o CPOP amplia mais. Você está perto da discussão da Cidade. Das secretarias de governo. Muitas vezes você fica ali na região e não consegue acompanhar direito o que está acontecendo.

Segundo o Cons. 1 (2015) isso ocorre porque se trata de um acesso ao governo “que você não tem no dia a dia, que na subprefeitura as vezes você tem, mas está em um nível mais baixo”. Isso porque a “SMS fica separada da coordenação local e da supervisão de saúde” (CONS. 4, 2015). Entende-se, portanto, que o sucesso do monitoramento participativo depende do tipo de padrão de interação que o Conselho estabelece com o governo, sendo que quanto mais próximo do governo central, mais próximo está do centro decisório. Trata-se de uma ruptura entre a associação direta entre participação e descentralização, uma vez que as falas dos conselheiros(as) indicam uma fragilidade dos governos no território, o que pode significar uma fragilidade do próprio processo de descentralização. Assim, afastar-se do local e aproximar-se do governo central é uma das táticas que os(as) conselheiros(as) apontam como importante, e que a Comissão de Monitoramento e a própria existência do CPOP reforçam. Isso seria um fator positivo, como destacado pelo Cons. 1 (2015):

Então, eu acho que o CPOP salvou, e está salvando, os conselhos participativos. Como a maioria dos conselheiros são do participativo, ele leva um pouco de vida para os conselhos participativos. E vocês, como representantes de governo, terem levado o CPOP para dentro dos conselhos participativos, levando devolutivas, mostrando o Ciclo Participativo, essas coisas.

Assim, se, por um lado, o CPOP assume como seu objetivo o fortalecimento da participação no território, por outro, ele parece contribuir para enfraquecê-lo, reconhecendo as subprefeituras e as estruturas descentralizadas das secretarias como locus de desprestígio político.

As falas governamentais salientam menos a tensão “local e central” e mais a dimensão do perfil do representante do governo, especificamente em relação ao “empoderamento das pessoas que representam as secretarias” (GEST. 1 SMS, 2015). Nesse sentido, um dos limitadores é que se acaba “destacando uma pessoa para fazer o diálogo com o conselho (...), mas não é alguém que faça parte do conjunto de quem toma a decisão dentro da secretaria, e que se envolve com o Conselho e ouve e traz de volta” (GEST. 2 SMS, 2015). O perfil de representação governamental na Comissão de Monitoramento e em outras instâncias participativas é, com frequência, de “aquela pessoa típica de sair com o pires na mão atrás de informação dentro da secretaria” (GEST. 2 SMS, 2015).

Em relação à interação entre o CPOP e outras instâncias participativas, é importante destacar a limitação decorrente da inserção do Conselho Municipal da Saúde nesse espaço. O padrão de interação identificado pelos(as) conselheiros(as) do CPOP com as instâncias de participação da saúde¹⁵ é marcado por colaboração e competitividade. Embora os(as) conselheiros(as) apontem que, em alguns casos, o conselho da saúde é presente nos conselhos participativos municipais e na região, e “que a gente atua junto” (CONS. 4, 2015) ou, ainda, que haja conselheiros(as) entrevistados(as) que tenham salientado serem também conselheiros(as) da saúde (CONS. 3, 2015), há também o relato de disputa entre as instâncias que aparece, por exemplo, na fala do(a) Cons. 4 (2015), que afirma: “A gente recebeu a informação uma vez de um assessor da saúde assim ‘Ah, lá na região de vocês tem uma liderança e ela tem todas as informações’. Ou seja, meio que ignorando nossa ação”.

Uma das funções do CPOP seria de constituir-se em um fórum de integração entre conselhos temáticos e territoriais, sendo que a “integração é fundamental para que os conselhos se consolidem” (CONS. 1, 2015). No caso da saúde, contudo, isso não se concretizou, sendo que a representação do tema não integra a Comissão de Monitoramento,

¹⁵ Além do Conselho Municipal de Saúde, existem os Conselhos Gestores de Unidades de Saúde.

tendo sido identificado, inclusive, um conflito entre o CPOP e o Conselho Municipal da Saúde, durante a implementação do Ciclo (GEST. 2 SMS e TÉCN. SMS, 2015).

Essa questão é salientada especialmente pela representação governamental. Inicialmente, porque a participação da área da saúde remonta ao SUS e integra um sistema nacional consolidado, em que diferentes instâncias e mecanismos cumprem funções bastante específicas, tais como conselhos e conferências (GEST. 1 SMS e TÉCN. SMS, 2015). Por outro lado, pelo fato do Conselho Municipal estar “muito cristalizado” (GEST. 1 e 2 SMS, 2015), a existência de espaços como o CPOP e de estratégias de monitoramento participativo podem trazer, nas palavras do(a) Gest. 1 SMS, como potencialidade, a geração de “uma tensão muito salutar, pois os conselhos de saúde existem faz bastante tempo e muitos deles estão se cristalizando em um processo de burocracia, onde os participantes acabam mantendo o mesmo discurso”.

Como vimos anteriormente, a burocratização, juntamente à elitização, é um dos riscos do processo de institucionalização da participação (COHN, 2011). Nesse caso, não só a estratégia de negociação serviria para a “pressão” da sociedade civil sobre o governo, mas também para a pressão entre instâncias da sociedade civil, sendo que o potencial conflito, se administrado, poderia resultar na revisão de práticas dessas instâncias e no fortalecimento de umas pelas outras. Há, ainda, uma outra dimensão potencial, em que governantes poderiam engajar instâncias participativas em torno de projetos que julguem importantes. Isso porque, como destaca o(a) Gest. 1 SMS (2015):

Mas o que que preocupa mais um governante, ou um gestor, é lógico que é deixar um legado e fazer as entregas, mas é a combinação de como as entregas serão avaliadas no final do seu mandato. Então temos uma combinação entre projeto de governo realizado e acumulação de poder em torno desse projeto que é decisiva para que o conjunto do governo assuma, não só o processo participativo, mas as entregas de qualquer processo de planejamento como algo muito importante para o governo (...).

Identifica-se, assim, que na estratégia de negociação há uma dinâmica igualmente dialógica, em que não apenas os(as) conselheiros(as) tentam pressionar para que o governo reveja seu planejamento para contemplar suas demandas, mas que o governo também tente engajar os(as) conselheiros(as) em torno de seu projeto político, e que esse caminho pode ser potencialmente relevante para conferir legitimidade aos projetos implementados pelos governos. Nesse sentido, “a sensação que eu tenho é que o objetivo final de um governante é sempre de realizar um projeto e conquistar a adesão da sociedade a esse projeto” (GEST. 1 SMS, 2015).

Por fim, é importante considerar que não apenas os fatores relacionados ao monitoramento participativo incidem sobre suas potencialidades e limites, mas que existem

fatores conjunturais e estruturais relevantes, tais como mudanças na direção do governo, que podem significar maior ou menor centralidade das demandas participativas (CONS. 1 e CONS. 3, 2015). Igualmente, o entendimento do governo local sobre a importância da participação no planejamento e orçamento e a definição de alianças estratégicas que permitam que os projetos prioritários sejam priorizados pelo governo local (CONS. 1 e CONS. 4, 2015).

É importante destacar que o monitoramento participativo não se realiza no vácuo, mas está imerso na realidade social, sendo fundamentais o grau de mobilização e desmobilização na sociedade, assim como a dinâmica macroeconômica (COHN, 2011). Como arremata o Gest. 1 SMS (2015):

É lógico que o ciclo sofreu impacto, assim como o programa de metas sofreu, de um período de restrição de recursos no orçamento municipal (...) a descrença da sociedade com a política e também em uma outra situação de profunda retração econômica de recursos do governo municipal, para dar conta de tudo que estava sendo solicitado ao Estado (...). Isso precisa ser levado em consideração.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento da Cidade de São Paulo é uma experiência bastante recente, que se iniciou em 2013. A estratégia do monitoramento participativo, enquanto base fundamental do Ciclo, é ainda mais embrionária, haja vista que o processo de definição dos projetos ocorreu em 2014 e a atividade de acompanhamento foi realizada pela Comissão de Monitoramento durante o ano de 2015. Isso significa que todas as avaliações sobre esse processo devem ter nessa precocidade um contraponto relevante.

A experiência do Ciclo Participativo contribui para o adensamento de reflexões sobre o ciclo de políticas públicas e sobre a participação social, ao enfatizar o planejamento e o monitoramento participativo. Em relação ao planejamento participativo, a experiência de São Paulo soma-se a outras experiências em nível federal e subnacional. Todavia, ainda que a experiência seja recente, é em relação ao monitoramento participativo que há uma inovação importante, partindo-se da compreensão de que é durante implementação que novas decisões são tomadas e atores interagem, disputando e negociando, o que é melhor compreendido a luz das contribuições da integração literatura de implementação, monitoramento e participação.

Constatamos que, em relação ao monitoramento participativo, a definição apreendida pelo campo aproxima-se do debate da literatura sobre monitoramento, mas há elementos específicos. Identificamos duas estratégias mobilizadas pelo governo e sociedade civil, que

articuladas, dão concretude ao monitoramento participativo: o acesso à informação e a negociação.

Referente à estratégia de acesso à informação, constatamos três objetivos, que indicam potencialidades e limites do monitoramento participativo. O primeiro é que existe uma forte potencialidade no monitoramento participativo enquanto medida de transparência e *accountability*, o que favorece a participação social, mas também alimenta alterações incrementais do planejamento governamental, na medida em que permite testes e revisões do originalmente planejado. Em segundo lugar, destacamos a função pedagógica do monitoramento participativo, por meio da qual a sociedade civil conheceria as limitações da gestão e as mudanças conjunturais que podem influenciar a efetivação dos projetos. Essa função depende sobretudo da capacidade governamental de trazer informações consistentes sobre dificuldades e avanços. Por último, a função comunicacional remete à disseminação de informações. Durante o processo essa função se apresentou como um desafio pela dificuldade de difundir informações periódicas a um público mais amplo, para além do CPOP.

No que diz respeito à estratégia de negociação, a sua potencialidade decorre da constituição de uma arena permanente de conflito e renegociação, na qual a implementação é permeada de decisões e que a participação pode contribuir para aproximar planejamento do governo e demandas participativas. Para isso, contudo, é necessário que a concepção de planejamento adotada contemple essa dimensão. O padrão de interação entre o CPOP e governo, assim como com outras instâncias participativas, foi identificado como um fator crítico. Em relação ao governo, é fundamental que a interlocução seja feita com representantes legitimados para a tomada de decisão e que vivenciem o cotidiano da política. O fato dos(as) conselheiros(as) entenderem o governo local como enfraquecido parece apontar a fragilidade do modelo de democratização na cidade, por não aliar participação e descentralização. Dessa forma, o CPOP tem um efeito contraditório, já que fortalece os Conselhos Participativos Municipais, mas o faz na medida em que eles se aproximam das secretarias setoriais em âmbito centralizado.

Outro desafio identificado diz respeito à concorrência entre instâncias participativas, especialmente na triangulação “CPOP-CPMs-Conselhos da Saúde”. O que constatamos é que o CPOP ainda é limitado como fórum de convergência entre instâncias participativas, o que inviabiliza que as demandas dos conselhos territoriais e temáticos possam ser construídas de forma mais alinhada e sintonizada.

Por fim, percebemos que outros fatores impactam o monitoramento participativo, tais como mudanças na direção do governo, o entendimento do governo local sobre a importância da participação no planejamento e orçamento e a definição de alianças estratégicas que permitam que os projetos prioritários sejam priorizados pelo governo local, sendo a conjuntura

política e orçamentária essencial para compreender criticamente suas potencialidades e limites, o que nos remete à necessidade de uma compreensão integrada entre *policy*, *politics* e *polity*.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 75-102, 2004.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**. São Paulo, n. 109, p. 68-92, mar. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 25 out. 2015.
- AVELINO, D. P. DE; SANTO, J. C. DOS. O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 4, p. 164–182, 2014.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun./2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acessado em 14 out. 2015.
- _____. **O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico**. Os Orçamentos Participativo na Europa: uma apresentação não convencional. Curso de Formação Avançada. Coimbra: 2007 Disponível em: < https://www.ces.uc.pt/curso-op/materiais/14_leonardo_avritzer.pdf >. Acessado em 07 out. 2015.
- CARNEIRO, M. F. D. S. **Gestão pública**. Brasport, 2010.
- COHN, A. **Participação Social e Conselhos de Políticas Públicas**. Brasília: Cepal e Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1547.pdf>. Acessado em 03 out. 2015.
- DRAIBE, S. M.; BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 13-42, 2001.
- FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, v. 35, p. 119 – 144, 2001.
- FARIA, C. A. P.. Introdução. In: FARIA, C. A. P. (org.). **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.
- GENRO, T. e SOUZA, U.. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 4ª edição, 2001.
- Haddad, Fernando. **Um tempo novo para São Paulo**. Partido dos Trabalhadores. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/programa_de_governo_haddad.pdf> Acesso em: 28 out. 2015.
- HILL, M. e HUPE, P. **Implementing public policy**. London: Sage Pub, 2009
- HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: coletânea**, v. 2. Brasília: ENAP, 2006.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. **Implementação de Políticas Públicas : perspectivas analíticas**. VI ENAPEGS. **Anais...** São Paulo: 2012.
- MARCONDES, M. M.; CANATO, P. C.. Participação Social no Planejamento e Orçamento: A Experiência do Ciclo Participativo na Gestão Municipal de São Paulo. In: CARDOSO Jr., José Celso; PIRES, Roberto Rocha. **PPA 2012-2015: A experiência Subnacional de Planejamento no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015 (no prelo).
- PAULANI, L. M.; TEIXEIRA, R. A.; MARCONDES, M. M. O Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento: uma experiência recente de democracia participativo na Prefeitura de São

- Paulo. In: PALHARES, J. E. (ORG.) **Participação Social e Democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 127 – 132.
- RUA, M. G.. A estrutura metodológica do monitoramento e da avaliação. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fEstrutura_metodologica_monitoramento_a_valiacao.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2015.
- SÃO PAULO (Prefeitura de). PlanejaSampa: Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos. Disponível em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/conselho-de-planejamento-e-orcamento-participativo/>. Acesso em 28 out.2015.
- SÃO PAULO (Prefeitura de). PlanejaSampa: Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos – **Atas**. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php/documentos-conselho/busca>> Acesso em 28.out. 2015
- SÃO PAULO (Prefeitura de). *Programa de Metas: Versão final participativa (2013-2016)*. São Paulo: 2013.
- SOUTO, A. L. S. S. e PAZ, R. D. O. (org.). **Novas Lentes Sobre a Participação: Utopias, Agendas e Desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2012
- SOUZA, C.. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo Perspec.** São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, Dec. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 20 de outubro 2015.
- SPINK, K. P. O Pesquisador Conversador no Cotidiano. **Psicologia & Sociedade**, v. 20, p. 70 – 77, 2008.
- SPINK, K. P. Pesquisa De Campo Em Psicologia Social: Uma Perspectiva Pós- Construcionista. **Núcleo de Organizações e Ação Social – PUC-SP**, 2003.
- STRAUSS, A.; CORBIN, J.. Procedimentos de Codificação. In: **Pesquisa Qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2a. ed. Porto Alegre. Artmed. 2008: 65-234.
- SUBIRATS, J.; KNOWEPFEL, P., LARRUE, C. e VARONE, F.. **Análisis Y Gestión de Políticas Públicas**. 2ª edição. Barcelona: Editorial Planeta, 2012.
- TAROZZI, M.. **O que é a grounded theory? Metodologia de pesquisa e de teoria fundamentada nos dados**. Editora Vozes. Petrópolis. 2011.
- YIN, R. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.