



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL
MESTRADO PROFISSIONAL

ALISON WELBER DA SILVA ALMEIDA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a
gestão orçamentária no Município de Euclides da Cunha - BA.**

Feira de Santana
Setembro, 2019

ALISON WELBER DA SILVA ALMEIDA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a
gestão orçamentária do Município de Euclides da Cunha - BA.**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (PLANTERR), em nível de Mestrado Profissional, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Territorial pela Universidade Estadual de Feira de Santana-Ba.

Orientadores: Prof^o. Dr^o. Ildes Ferreira de Oliveira e Prof^a. Dr^a. Edinusia Moreira Carneiro Santos.

Feira de Santana
Setembro, 2019

Ficha catalográfica - Biblioteca Central Julieta Carteado - UEFS

A444p Almeida, Alison Welber da Silva

Participação social na formulação de políticas públicas : a gestão orçamentária no município de Euclides da Cunha - BA / Alison Welber da Silva. - 2019.

131 f.: il.

Orientador: Ildes Ferreira de Oliveira.

Orientadora: Edinusia Moreira Carneiro Santos.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Feira de Santana, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial, 2019.

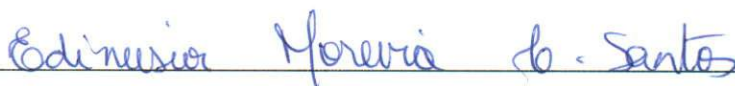
1. Gestão orçamentária - Participação do cidadão - Euclides da Cunha (BA). 2. Políticas públicas - Euclides da Cunha (BA). I. Oliveira, Ildes Ferreira de, orient. II. Santos, Edinusia Moreira Carneiro, orient. III. Universidade Estadual de Feira de Santana. IV. Título.

CDU: 336.12(814.22):304

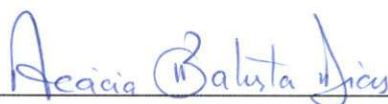
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL –
PLANTERR - MESTRADO PROFISSIONAL**

ALISON WELBER DA SILVA ALMEIDA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NO MUNICÍPIO DE EUCLIDES DA CUNHA-BA



Prof^a. Dr^a. Edinusia Moreira Carneiro Santos
UEFS



Prof^a. Dr^a. Acácia Batista Dias
UEFS



Prof. Dr. José Pereira Mascarenhas Bisneto
UFRB

Aprovado em 10 de setembro de 2019

Feira de Santana/BA
2019

Aos meus pais Gilson e Valdinar, às
minhas queridas irmãs Gisa e Girlaine, à
esposa Maiara e minhas filhas Laura e
Luísa, amores da minha vida!

Agradecimentos

Inicialmente, gostaria de agradecer ao meu orientador Prof. Dr. Ildes Ferreira de Oliveira (em memória) pela confiança depositada nessa investigação, pelos diálogos instigantes durante a pesquisa e trocas de ideias. Com sua simplicidade e tranquilidade muito contribuiu para as reflexões e o desenvolvimento desta pesquisa.

Agradecimento especial, também, a Prof^a. Dr^a. Edinusia Moreira Carneiro Santos que com dedicação e profissionalismo assumiu a orientação do trabalho na reta final e sempre foi muito receptiva e eloquente em seus comentários.

Aos Docentes do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (PLANTERR), da UEFS, pelos conhecimentos transmitidos, troca de experiências e excelentes aulas.

A toda equipe de funcionários da Câmara de Vereadores e da Prefeitura Municipal de Euclides da Cunha/BA, que nos auxiliam sempre com disposição e gentileza. A todos os entrevistados que, mesmo com suas agendas bem ocupadas, se dispuseram a participar desta pesquisa contribuindo bastante para o aprendizado.

Aos queridos e eternos amigos pela compreensão, estímulo e carinho, que contribuem(íram) para a minha formação acadêmica, moral e intelectual, sem, nem mesmo, se darem conta!

Aos companheiros de trabalho, pelo apoio e compreensão quando estive ausente, tanto que me ouviram falar dessa pesquisa e com carinho puderam transmitir as boas energias para que a caminhada fosse cumprida.

E aos Amigos do PLANTERR e a todos os demais que de certa forma vivenciaram os momentos de “tensão criativa” durante o período de elaboração desta pesquisa.

Graças a todos vocês pude perceber que as transformações só são possíveis quando estamos habilitados a destruir as nossas barreiras interiores.

Obrigado!

(...) “não é possível conseguir uma libertação real a não ser no mundo real e com meios reais...”

(K. Marx e F. Engels em A ideologia Alemã)

Resumo

O trabalho analisa o processo de gestão orçamentária no Município de Euclides da Cunha/BA e aponta o Orçamento Participativo (OP) como instrumento de inovação institucional participativa que estimula a interlocução entre o Governo local e a sociedade civil na formulação de políticas públicas. O interesse pela temática se fundamenta nos experimentos dos espaços públicos de participação social surgidos no Brasil, possibilitando que os atores sociais desempenhem atividades de protagonistas em determinados processos decisórios na articulação com o Poder Público e suas instituições. Neste contexto, ressalta-se a importância que o OP adquiriu sendo capaz de viabilizar a inclusão política e a promoção social. Tomando como base um conjunto de estudos sobre os Orçamentos Participativos, examina-se os benefícios que a implantação do OP propicia ao Município na racionalização dos recursos públicos. Para tanto, o alicerce do estudo tem como base uma pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevistas, no sentido de descrever e investigar como é planejado o orçamento no Município, identificando os atores envolvidos, a existência ou não da participação social e os critérios na distribuição dos recursos públicos. Além disso, o trabalho está direcionado para identificar os importantes aspectos da participação social na gestão orçamentária e os reflexos no planejamento do Município de Euclides da Cunha, avaliando suas limitações e potencialidades para eficiência na aplicação dos recursos públicos. Assim, observou-se que o processo de planejamento participativo desenvolvido pelo Município não possibilita efetivamente participação social, dispondo apenas momentos de consulta e informação. Em relação aos gastos públicos em investimentos, estes representam interesses de grupos políticos não atendendo as demandas oriundas da sociedade civil, concentrando todo o poder decisório sobre o orçamento público nas mãos dos Poderes Executivo e Legislativo. No entanto, a participação social é vista no Município como um valor que incentiva a democracia e trazer demandas e vivências da população para o diálogo pode contribuir para que as políticas públicas sejam mais aderentes à realidade social.

Palavras-chave: Participação Social, Orçamento Participativo, gestão pública.

Abstract

The work analyzes the budget management process in the Municipality of Euclides da Cunha/BA and points out The Participatory Budget as a participatory institutional innovation tool that stimulates the interaction between local government and civil society in the formulation of public policies. The interest in the subject is based in the experiments of the public spaces of social participation that have arisen in Brazil, allowing social actors perform activities of protagonists in certain decision-making processes in articulation with the Public Power and its institutions. In this context, stresses the importance that the Participatory Budget has acquired, being able to enable political inclusion and social promotion. Based on a set of studies on Participatory Budgets, is examined the benefits that the implementation of the OP provides to the Municipality in the rationalization of public resources. Therefore, the foundation of the study is based on a literature search, document analysis, interviews, in order to describe and investigate how the budget is planned in the Municipality, identifying the actors involved, the existence or not of social participation and the criteria for distribution of public resources. In addition, the work is directed to identify the important aspects of social participation in budget management and the reflexes in the planning of Euclides da Cunha Municipality, evaluating its limitations and potentialities for efficiency in the application of public resources. Thus, it was observed that the participatory planning process developed by the Municipality does not allow effective social participation, providing only moments of consultation and information. In relation to public spending on investments, these represent interests of political groups that do not attend the demands of civil society, concentrating all decision-making power over the public budget in the hands of the Executive and Legislative Powers. However, social participation is seen in the city as a value that encourages democracy and brings population's demands and experiences to dialogue can contribute to making public policies more adherent to social reality.

Key-words: Social Participation, Participatory budgeting, public management.

Lista de ilustrações

Quadro 1	Democracia direta: oposição e argumentos favoráveis.....	32
Figura 1	Processo integrado de planejamento e orçamento.....	38
Quadro 2	Graus de participação social no planejamento e na gestão.....	48
Figura 2	Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre, 2018/2019.....	55
Quadro 3	Sistematização dos documentos analisados.....	61
Figura 3	Localização do Município de Euclides da Cunha/BA.....	67
Figura 4	Municípios e população do território Semiárido Nordeste II – 2010.....	68
Tabela 1	Distribuição da população e do PIB dos Municípios do Território de Identidade Semiárido Nordeste II – 2010.....	69
Gráfico 1	População residente no município de Euclides da Cunha segundo a faixa etária – 2000 e 2010.....	70
Gráfico 2	Participação dos setores econômicos no PIB do Município de Euclides da Cunha 2010.....	71
Gráfico 3	Percentual de domicílios da área urbana com acesso à rede de abastecimento de água, à coleta de lixo e ao escoamento do banheiro ou sanitário adequado 2010.....	71
Quadro 4	Partidos políticos e período de mandato dos prefeitos eleitos no município de Euclides da Cunha/BA.....	72
Quadro 5	Prazos para elaboração e aprovação dos projetos de leis orçamentárias do município de Euclides da Cunha/BA.....	74
Figura 5	Ciclo orçamentário do município de Euclides da Cunha/BA, 2018.....	76
Quadro 6	Zona de maior votação dos vereadores eleitos em 2016 no município de Euclides da Cunha/BA.....	81
Quadro 7	Distribuição dos recursos das emendas individuais dos vereadores por localidade em Euclides da Cunha/BA, 2019.....	82
Figura 6	Organograma de formação da Comissão Organizadora do OP.....	105
Figura 7	Ciclo da proposta de OP para o município de Euclides da Cunha/BA.....	108

Lista de abreviaturas e siglas

ACEEC	Associação Comercial e Empresarial de Euclides da Cunha
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CF 1988	Constituição da República Federativa do Brasil
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONAM	Conselho Nacional de Meio Ambiente
COP	Conselho Municipal de Orçamento Participativo
COOP	Comissão Organizadora do Orçamento Participativo
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFBA	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Bahia
IP	Instituições Participativas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OP	Orçamento Participativo
OP-VC	Orçamento Participativo em Vitória da Conquista
OP-PA	Orçamento Participativo em Porto Alegre
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Plano de Investimentos e Serviços
PDDM	Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDS	Partido Democrático Social
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PPA	Plano Plurianual
PPA-P	Plano Plurianual Participativo
PPS	Partido Popular Socialista

PR	Partido da República
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SF	Senado Federal
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNEB	Universidade do Estado da Bahia

SUMÁRIO

Lista de ilustrações

Lista de abreviaturas e siglas

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I - MOVIMENTO DEMOCRÁTICO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.	24
1.1 Democracia: para além dos conceitos.	24
1.2 Democracia Representativa x Democracia Participativa: participação como tendência necessária.	29
1.3 Políticas públicas e o planejamento participativo pela redemocratização.	33
CAPÍTULO II - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.	36
2.1 Composição do Orçamento Público.	36
2.2 Participação social: instrumento de gestão.	40
2.3 Desafios e categorias de participação social: por que participar?	46
2.4 Orçamento Participativo: gestão democrática e controle social.	50
2.5 OP: experiências e resultados.	53
CAPÍTULO III - FORMULAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO EM EUCLIDES DA CUNHA/BA.	60
3.1 Caminho metodológico adotado nesta pesquisa	60
3.2 O município: algumas notas.	66
3.3 Dinâmica do processo orçamentário no Município de Euclides da Cunha/Ba.	74
3.4 Orçamento democrático: decisão nas mãos do Legislativo Municipal vis-à-vis com o OP.	79
CAPÍTULO IV – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UM NOVO INSTRUMENTO DE GESTÃO NO MUNICÍPIO DE EUCLIDES DA CUNHA/BA.	84
4.1 Plano Plurianual no Município Euclides da Cunha/BA, 2014-2017/2018-2021.	84
4.2 Gestão Pública Participativa: a construção de consenso como instrumento de gestão orçamentária.	90
4.3 Condições para implementação do Orçamento Participativo.	96

4.4. Gestão Orçamentária com Participação Social: uma proposta de OP.....	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS	117
APÊNDICES	126
ANEXOS	129

INTRODUÇÃO

A presente dissertação analisa o processo de gestão orçamentária em Euclides da Cunha/BA e a importância da participação social na formulação de políticas públicas, apontando o Orçamento Participativo (OP) como um novo instrumento de ação governamental no planejamento. Para tanto, parte-se da análise da reforma do Estado brasileiro e do entendimento do papel das políticas públicas, para em seguida discutir a democracia participativa e o OP como um mecanismo de democratização da gestão na efetiva distribuição dos recursos públicos.

A investigação contribui para o florescimento de práticas participativas, possibilitando que os atores sociais desempenhem atividades de protagonistas em determinados processos decisórios na articulação com o Poder Público e suas instituições, ressaltando a importância do OP como forma de incorporar os cidadãos em processos deliberativos com foco na distribuição eficiente dos recursos públicos.

O trabalho apresenta as discussões teóricas do conceito de democracia, no contexto da participação social no Brasil, como um “regime incontestável” que surgiu em meio as transformações políticas do século XX. É nesse contexto que a pesquisa aborda o Orçamento Participativo avaliando a sua capacidade efetiva de constituir-se num instrumento para democratizar a gestão pública municipal, tornando-se uma experiência alternativa de gestão pública.

Deve-se ressaltar que a presença de instituições participativas no Brasil não é nova. Ainda no período imperial, havia, por exemplo, os Conselhos de Educação. O Conselho Nacional de Educação foi criado em 1931 (Decreto nº 19.850, de 11/04/1931), seguido pela criação dos Conselhos Estaduais de Educação (Lei nº 4.024/1961) e dos Conselhos Municipais de Educação (Lei nº 5.692/1971). Neste contexto, o governo militar, em 1981, pela Lei nº 6.938/1981 instituiu o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAM), e assim por diante.

Entretanto, como ressalta Avritzer (2009) foi a Constituição Federal (CF) de 1988 que “abriu espaço para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente” (AVRITZER, 2009, p. 29).

Desta forma, com a promulgação da CF 1988 insurgem inovações institucionais participativas que estimulam a interlocução entre Estado e sociedade civil na formulação de políticas públicas, desde sua concepção com a externalização da

intenção que levará à escolha de uma agenda, até a etapa de monitoramento e avaliação dos resultados com a sua realização. Acrescenta-se a isso que novas formas de participação social¹ têm assim sido ensaiadas e mesmo sua consecução inserida em legislações específicas que a regulamentam.

Entende-se que o contexto das mobilizações nos anos de 1980, centrado no retorno do país à democracia, possibilitou a convocação da Assembleia Constituinte que originou a CF de 1988 e as reivindicações populares direcionou sua luta por cidadania e pelo fortalecimento do papel da sociedade civil na condução do rumo do país. Este movimento estimulado pela própria Constituição propiciou o desenvolvimento de um novo desenho institucional, de cunho mais democrático e descentralizado, no qual a participação social na gestão pública (por exemplo, no desenho das políticas públicas e na regulação da ação governamental) se destaca (AVRITZER, 2002).

No interior da Assembleia Nacional Constituinte muitas propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais foram através das chamadas iniciativas populares, levando a um aumento da influência dos atores sociais em diversas instituições. Com a CF 1988 houve o reconhecimento da importância da participação das associações civis no processo de planejamento urbano e controle social, acarretando mudanças importantes a nível local. E, assim, “o processo constituinte se tornou a origem de um conjunto de instituições participativas” (AVRITZER, 2009, p. 30).

Por outro lado, cabe delimitar que a CF 1988 foi omissa no tocante a participação social direta no planejamento e na gestão pública em seu capítulo sobre a política urbana que compreende os referidos artigos 182 e 183. Salienta-se que são mencionados na Constituição elementos da democracia direta, a começar pelo Art. 1º., parágrafo único: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Adiante no Art. 14 da CF, são anunciados vagamente o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

¹ Encontram-se na literatura diversas expressões para designar a capacidade de atores sociais em fazer frente nos processos de decisão na arena política de forma atuante e de maneiras diferentes: “participação social”, “participação civil”, “participação popular”, “participação comunitária”, “participação democrática” e “participação cidadão”. Em que pese às formas diversas, nesta dissertação adotar-se-á de maneira preferencial a expressão participação social, que compatibiliza com a denominação usada oficialmente pela Secretaria Nacional de Articulação Social integrante da Secretaria de Governo da Presidência da República.

Acrescenta-se a isso o art. 18, em seus parágrafos 3º e 4º, que estabelece a obrigatoriedade de consulta popular, por meio de plebiscito, quando da criação de novos estados e municípios. A exceção fica por conta do art. 29, inciso XIII, que prevê a possibilidade de “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, 5% (cinco por cento) do eleitorado” (BRASIL, 1988, art. 29).

No entanto, vislumbra-se que as inovações institucionais mais significativas experimentadas pela democracia brasileira tiveram trajetórias distintas e ganharam corpo após a vigência da CF 1988. De um lado, os Orçamentos Participativos que emergiram e se expandiram a partir da ascensão eleitoral do Partido dos Trabalhadores, cujo marco mais significativo foi a experiência de Porto Alegre iniciada em março de 1989 (AVRITZER, 2002; FEDOZZI, 2001, WAMPLER, 2003). E, de outro lado, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as Conferências e, mais recentemente, os Planos Diretores Participativos surgiram como produto de dispositivos legais, garantidos pela Constituição e pela legislação ordinária dela derivada.

A existência desses espaços de participação social indica uma ampliação da esfera pública, inaugurando uma nova relação entre Estado e sociedade civil. As instituições participativas² (IP) teriam o potencial de promover maior inclusão social e racionalização na aplicação dos recursos e no processo de tomada de decisões na gestão pública (PIRES, 2011).

Neste viés, “o objetivo principal que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das instituições participativas é o de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização” (WAMPLER, 2011, p. 44). Dessa maneira, o envolvimento dos cidadãos e das lideranças comunitárias se dá pelo desejo, muito razoavelmente, que os seus esforços transformem a maneira como e para quem as agências do governo alocam seus recursos.

Assim, como as IP se concentram na formulação de políticas, as interações entre esses atores se consagram de modo que os recursos e a autoridade do Estado podem ser aproveitados para produzir melhores resultados na execução das políticas. Segundo Wampler (2011) se espera que as IP alterem a qualidade da deliberação e

² Conforme Leonardo Avritzer (2008) as instituições participativas são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação acerca de políticas.

que o discurso mude quando os cidadãos e governos se envolvam em debates sobre política.

Como já ressaltado novas formas de participação social antes reivindicadas pela sociedade foram incorporadas pela CF 1988, permitindo que fossem inseridas em legislações derivadas, proporcionando o desenvolvimento de um desenho institucional mais democrático e descentralizado com realce para a presença da sociedade na gestão pública.

Com esse processo de regulamentação da participação desencadeada pela CF 1988, merece destaque a Lei 10.257 de 10/07/2001 denominada Estatuto da Cidade que regulamenta o capítulo sobre a política urbana da Carta de 1988 e, também, estabelece suas diretrizes gerais. No seu art. 2º, inciso II, consta da Lei que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, isso mediante uma gestão democrática com participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Ao Estatuto da Cidade coube dispor sobre a obrigatoriedade e as condições da participação direta no planejamento e na gestão das cidades. Assim, com o Estatuto da Cidade, o Planejamento Urbano e o Urbanismo têm-se como eixo a viabilização de práticas de cidadania em mão dupla (governo e sociedade), incorporando a participação de todos os cidadãos.

O regulamento projetou-se como uma expressão de cidadania, na qual o pensar sobre as cidades e seus espaços físico-sociais passa, obrigatoriamente, pela participação política e pela ação cidadã das comunas. Parte-se assim, da hipótese de que a utilização do Estatuto da Cidade como instrumento orientador da formulação e execução de políticas voltadas para o ordenamento e gestão urbana venha a constituir-se um exemplo da nova compreensão de planejamento.

O Estatuto da Cidade é a proposição do desafio de reconstrução da ordem urbanística, sob novos princípios, métodos, concepções e instrumentos de Política Urbana (XAVIER, 2012). Nele enfatizou-se a participação popular de maneira insistente, reiterando o princípio em sete artigos diferentes (art. 2º e inciso II e XIII, art. 4º e incisos III e V, art. 33 e inciso VIII, art. 40 e §4º inciso I, art. 43 e incisos I a V, art.

44, art. 45 e Art. 52 e inciso VI)³, de um total de cinquenta e oito, de forma direta, sendo essa uma das virtudes do Estatuto.

Concordando com Xavier (2012), entende-se aqui o Estatuto da Cidade como um instrumento da nova política urbana, que convoca o desenvolvimento iminente dos municípios e tenta frear a reprodução histórica das desigualdades sociais, fruto do mal gerido processo de expansão urbana brasileira.

As estruturas presentes nas cidades de diferentes tamanhos espaciais, perfis econômicos e regiões diversas são reconhecidos na literatura e, expressadas pelas condições de vida diversas nas áreas centrais e periféricas; na divisão geográfica entre morro e asfalto; na repartição entre a cidade legal, rica e com infraestrutura e a cidade ilegal, pobre e sem acesso aos equipamentos urbanos e nas oportunidades de trabalho ou lazer.

Pode-se, em face de tudo isso, admitir que o Estatuto foi um avanço, enquanto marco jurídico, que enquadra o Prefeito em delito de improbidade administrativa pelo não cumprimento do disposto referente à obrigatoriedade de participação popular direta quando das discussões do plano diretor⁴. Contudo é forçoso reconhecer que o Estatuto é vazio em quase todas as passagens em que se refere à participação, ou é de maneira indefinida, admitindo-se uma interpretação que privilegie um processo deliberativo ou consultivo, ou então num claro viés de caráter consultivo.

Por outro lado, o Estatuto da Cidade impõe a obrigatoriedade de alguns municípios elaborarem seu Plano Diretor⁵, conceituado em nível constitucional à condição de “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, capaz de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e

³ Destaca-se aqui o Art. 2º inciso II e o Art. 4º inciso III, f, referentes a gestão democrática por meio da participação popular e a gestão orçamentária participativa como instrumento do planejamento municipal que estão relacionados a este estudo.

⁴ Art. 48 e 49 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

⁵ Consta da LEI nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 41 que o plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

garantir o bem-estar de seus habitantes”, conforme previsto no caput e no § 1º do Art. 182 da Constituição Federal.

O Plano Diretor pode ser entendido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano, com o objetivo de garantir o desenvolvimento das funções econômicas, sociais e ambientais do município, gerando um ambiente de inclusão socioeconômica de todos os cidadãos e de respeito ao meio ambiente.

Observa-se que o direito à participação social se transforma em requisito legal obrigatório para a instituição do Plano Diretor e à fiscalização de sua implementação tanto no âmbito do Executivo Municipal e da Câmara dos Vereadores. Para tanto, o Estatuto da Cidade aponta os mecanismos de participação social no Plano Diretor garantindo a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população, com a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

É nesse contexto, capitaneado pelas prerrogativas do Estatuto da Cidade que dispõe sobre o planejamento municipal como instrumento da política pública utilizando-se de uma gestão orçamentária participativa (Art. 4, III, da Lei 10.257/2001), que o Orçamento Participativo (OP), objeto de destaque nesta pesquisa, é criado como uma das mais inovadoras experiências democráticas, reconhecido por ser capaz de viabilizar os pressupostos mais centrais das perspectivas normativas da democracia, com a inclusão política e a promoção da justiça social (DIAS; ALLEGRETTI, 2009).

Vale lembrar que nas palavras de Souza (2016, p. 338) “o orçamento público é um dos instrumentos mais importantes, assim como um dos mais corriqueiros de gestão da vida econômica das coletividades politicamente organizadas”. E o OP ocupa lugar de destaque nos estudos sobre as inovações democráticas por viabilizar a inclusão social e a promoção social (LUCHMANN, 2014).

Como já fora lembrado, no Brasil o orçamento participativo ganhou notoriedade pela primeira vez na cidade de Porto Alegre no Rio Grande do Sul, em resposta a uma proposta dos conselhos populares ao então prefeito da cidade⁶. Outro exemplo de OP

⁶ Ver Avritzer (2002, p. 569/570) (...) “A proposta de orçamento participativo surge como resposta a uma proposta de conselhos populares feita pelo prefeito de Porto Alegre pelo P.D.T., Alceu Collares, no início da sua gestão às associações de moradores da cidade em Março de 1986. Collares, o primeiro prefeito eleito democraticamente depois do período autoritário, propôs às associações comunitárias uma forma de participação da população na sua administração (Baierle, 1998). Em uma reunião em Março de 1986, a União das Associação dos Moradores de

analisado pela literatura, colocado aqui em destaque por ter ocorrido no Estado da Bahia, foi em Vitória da Conquista⁷, investigado na tentativa de identificar as características e avaliar se esse instrumento democratiza a gestão e se pode contribuir para o aumento da eficiência.

Ressalta-se que o processo de criação do orçamento participativo como um processo de deliberação sobre o orçamento está ligado à ação de múltiplos atores e a superposição de dois componentes: a existência de novos elementos culturais ao nível das comunidades locais, a exemplo do ocorrido em Porto Alegre como será visto adiante no capítulo II, e a capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a ideia da cidadania e incorporá-la na Constituição.

A participação social no OP, no plano plurianual participativo (PPA-P), em audiências públicas e em diversos conselhos de políticas públicas e conferências nacionais de políticas públicas tem possibilitado que atores sociais desempenhem atividades de protagonistas em determinados processos decisórios na articulação com o Poder Público e suas instituições.

Acrescenta-se a isso que uma participação social igualitária da sociedade civil junto ao Estado na discussão de questões públicas a partir de um processo comunicativo de construção de consensos propicia a ampliação do domínio público (esfera pública) ao incorporar novos temas, problemas e reflexões que passam a ser objeto de um diálogo pautado na argumentação racional de caráter público e coletivo e não mais tratados ou relegados ao âmbito somente do espaço privado.

Assim, quando os cidadãos participam do processo de tomada de decisão, presume-se que assumam para si a responsabilidade e o compromisso pela implantação dos resultados almejados e pelo monitoramento e avaliação daqueles que foram efetivamente alcançados. Acredita-se que um contexto que viabiliza a democracia participativa, como o OP, pressupõe a existência de espaços públicos em que haja a participação ativa da sociedade civil no processo de tomada de decisões, por meio de um processo dialógico, deliberativo, público e de construção de consensos.

Porto Alegre (UAMPA), respondeu à proposta de Collares nos seguintes termos: ‘o mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação (UAMPA, 1986)’”.

⁷ A experiência do orçamento participativo em Vitória da Conquista inicia-se em 1997, após a eleição e posse de prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT) para a gestão 1997-2000 (NOVAES, 2011).

Evidencia-se, também, a possibilidade de desenvolvimento de um formato de gestão pública mais democrática e colaborativa, como vislumbra a presente pesquisa, em que o Governo local descentraliza sua administração junto à sociedade civil, conferindo aos envolvidos a chance de estabelecer novas capacidades cognitivas, para a ação coordenada nas etapas do ciclo de planejamento.

É nesse contexto que o presente estudo analisa a participação social como instrumento de gestão orçamentária democrática, indicando como aquela ocorre no município de Euclides da Cunha e apontando o orçamento participativo como ferramenta de inovação institucional que propicia uma distribuição eficiente dos recursos públicos.

A partir dessa reflexão teórica foram definidas as seguintes premissas:

- ❑ A democracia no Brasil caminha para o seu amadurecimento, com a consolidação das instituições democráticas⁸, convivendo com conceitos e experiências da democracia representativa, ao lado da democracia deliberativa e da democracia participativa;
- ❑ O orçamento público é uma fonte de informação que pode ser utilizado pela sociedade civil para dirimir desigualdades;
- ❑ O orçamento participativo pode ser definido como um exemplo de “encontro” entre a sociedade civil e o Estado, na tentativa de romper com modelos de gestão patrimonialistas, com o nepotismo, o clientelismo, a corrupção e outros males.
- ❑ O OP democratiza a gestão pública e deve ser visto como instrumento de viabilização do planejamento do governo local.

Assim, com base nessas premissas, no referencial teórico apresentado e na proposta de pesquisa deste trabalho, definiram-se as seguintes questões:

- (i) A adoção do PPA-P efetivamente democratizou a gestão pública municipal?
- (ii) Como se dá o processo de elaboração do orçamento público no Município? Há participação social na gestão orçamentária?

⁸ Essa premissa se sustenta como grande valia em defesa da democracia, tendo em vista a última eleição para presidente em 2018 com a polarização política no País. Acrescenta-se a isso a crença na existência de instituições comparativamente robustas do Brasil, que incluem um Judiciário altamente independente, um sistema político federativo descentralizado e um Congresso muito fragmentado.

- (iii) Quais os critérios para distribuição dos recursos? A implementação de um modelo de OP possibilitaria melhor distribuição dos recursos públicos?

Com as perguntas acima, definiu-se um caminho para a proposta de investigação, ou seja, estabeleceu um fio condutor para a pesquisa de modo que o mesmo seja claro, preciso e conciso. Assim, o trabalho centra-se na identificação e análise dos fatores condicionantes para a consolidação de uma prática de gestão orçamentária participativa no Município de Euclides da Cunha/BA.

A partir da análise do processo Orçamentário no município, foi possível diagnosticar como se manifesta a participação social, identificando se há participação na elaboração da Lei Orçamentária Anual e seu processo de gestão na alocação dos recursos públicos em Euclides da Cunha. Buscar-se-á definir que variáveis são necessárias para que exista adesão ao processo participativo e que fatores são indispensáveis para que esse processo vá à direção almejada da autonomia.

Levando em consideração a escolha do roteiro seguido, esta dissertação está estruturada em mais quatro capítulos, além dessa introdução e das considerações finais.

No capítulo I busca inicialmente uma conceituação/caracterização do termo democracia e sua relação frente à temática da participação social. Apresentam-se os benefícios e perigos do processo democrático na visão de alguns pensadores. Em seguida, apresentar-se-ão algumas discussões sobre as diferentes concepções da democracia representativa e da democracia participativa e, por fim, discutir-se-á a respeito do papel das políticas públicas e do planejamento participativo na redemocratização da gestão.

O capítulo II examina a participação social como instrumento de gestão orçamentária eficiente e redistributiva dos recursos públicos. Assim, aborda a participação social em suas diversas categorias, os desafios para consolidação da participação social como elemento integrador e eficaz da gestão orçamentária e o ciclo do Orçamento Público no Brasil. Também, acrescenta-se nesse contexto o Orçamento Participativo como parte precedente para uma gestão democrática tendo como parâmetro de análise as experiências no Brasil.

No capítulo III é apresentado inicialmente o caminho metodológico adotado na pesquisa, reafirmando a importância da utilização de um rol de documentos idôneos que possam expressar a verdadeira realidade do objeto pesquisado. Segue-se com a

contextualização sobre o Município de Euclides da Cunha/Ba (localização geográfica, dados populacionais e econômicos), com ênfase na dinâmica de elaboração da Lei Orçamentária Anual e complementa-se com uma discussão em torno do poder de decisão do Legislativo no uso dos recursos públicos, elencando os atores envolvidos e as forças que articulam suas representações.

O capítulo IV, por sua vez, analisa-se a iniciativa de fomentar a participação social no planejamento local, como ocorreu na elaboração do PPA Municipal 2014-2017/2018-2021, buscando delimitar o tipo de participação social efetivamente disponibilizada e o papel da sociedade nesse processo. Para que isso possa ser possível, destaca-se a possibilidade de construção de um diálogo para formação de consenso, vislumbrando os pressupostos para implantação de uma gestão orçamentária participativa no Município. Por fim, é proposto uma metodologia adequada de OP como produto final.

Nas considerações finais é exposto uma síntese dos elementos constantes no texto do trabalho, como também é apresentado as conclusões acerca dos resultados obtidos com esta investigação.

CAPÍTULO I - Movimento democrático na formulação de políticas públicas.

Nesta seção o conceito de democracia é apresentado como não estático, com múltiplas variantes de natureza não definida. Se preserva uma abordagem que valorize a participação social na gestão pública, apresentando os benefícios e perigos do processo democrático na visão de alguns pensadores.

A ideia é expor as discussões sobre as diferentes concepções da democracia representativa e da democracia participativa, ressaltando que ambas podem existir juntas. Para tanto, entende-se que a função da participação na sociedade é educativa e que quanto mais o cidadão participa da vida política mais capacitado ele se torna. Por fim, argumenta-se a respeito do papel das políticas públicas e do planejamento participativo na redemocratização da gestão.

1.1 Democracia: para além dos conceitos.

Entende-se que a democracia assumiu um lugar de destaque no campo político durante o século XX como um regime político “desejável”, sendo um tema abordado pela literatura sob um aspecto histórico e/ou classificatório, distinguindo as diversas formas por meio das quais esta (democracia) se revela.

Pateman (1992) representa a teoria democrática como o resultado de um acontecimento intelectual do século XX, qual seja o desenvolvimento da sociologia política, e de um evento histórico, a emergência de Estados totalitários. Acrescenta a autora que a democracia esteve pautada por movimentos sociais, atores políticos, governos e teóricos, que buscavam compreender e explicar os fenômenos que lhes eram contemporâneos através da crítica ao autoritarismo e da ampliação da participação.

É neste intelecto do século XX que se trava uma intensa disputa em torno da questão democrática, que eclodiu ao final de cada uma das guerras mundiais e ao longo do período da guerra fria, envolvendo debates em torno da desejabilidade da democracia e das suas condições estruturais. Como observado por Santos (2009), tal debate foi resolvido em favor da aspiração da democracia como forma de governo inevitável.

Fiel a esta linha histórica de pensamento, Sen (1999) enfatiza que o reconhecimento da democracia como um sistema universalmente relevante, que se move na direção de sua aceitação como um valor universal, é uma grande revolução

no pensamento e uma das principais contribuições do século XX. É importante ressaltar que o autor entendia que a democracia foi a “coisa” mais importante ocorrida naquele século.

E daí, destaca-se que nos anos 1980, nenhum governo, partido ou movimento social de massa declarou-se não democrático, ou não incluiu em seus documentos a defesa da democracia no cenário mundial. Neste período, esta foi a principal motivação dos grupos sociais, em suas variadas formas, na busca por mais justiça social, na distribuição de recursos e liberdades individuais.

Por outro lado, na visão de Lucas (1985) a democracia oferece perigos à sociedade, uma vez que suas instituições produzem o efeito de colocar o pobre contra o rico, o preguiçoso contra o trabalhador, o apático contra o entusiasmado. O autor afirma que a doutrina democrática tem como consequências introduzir uma nota de inveja igualitária em toda a forma de superioridade, e, como todas as formas de governo, “a democracia pode ser injusta” (LUCAS, 1985, p. 199).

Corrobora essa argumentação, a ideia de que a democracia se mostra divisora de uma sociedade, criando facilmente partidos e facções, e estes, uma vez estabelecidos, polarizarão a opinião e impedirão que haja soluções sensatas para os problemas correntes. Assinala Mill (1981, p. 68) que “um dos maiores perigos, portanto, da democracia, consiste nos interesses sinistros dos detentores de poder”.

Assim, os interessados em uma demanda formam uma coalizão, negociando apoio a temas que lhe dizem respeito, pelo seu apoio a questões de interesse aos outros, necessitando de uma sociedade unida para suportar essa politicagem engendrada pela democracia (LUCAS, 1985).

É neste contexto desigual emergindo pelo viés democrático que Bobbio (1986) argumenta que é preciso colocar em condições iguais os que são chamados a decidir ou eleger os que deverão decidir, como condição indispensável para realização da democracia. Essa condição, segundo o autor, é a garantia dos direitos de liberdade, de opinião, de reunião, de associação e outros derivados do reconhecimento constitucional dos direitos ditos “invioláveis”.

Acrescenta-se a isso, que o processo democrático se caracteriza pela restrição das formas de participação e soberania ampliada em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para formação de governos. Resultado desse método é a democracia representativa, instalada em pleno vapor no Brasil, no qual decisões

são tomadas por um grupo de representantes eleitos pela coletividade, geralmente por meio de processos específicos definidos por lei.

Para Mill (1981) os perigos dessa democracia representativa encontram-se na ignorância dos governantes e da opinião pública que o controla, bem como a legislação criada por parte da maioria numérica e não pelo todo. Sugerindo que a democracia pura é o governo de “todo o povo pelo povo todo”, sinônimo da igualdade dos cidadãos.

Argumenta Mill (1981) que existem duas ideias completamente diferentes que são confundidas sob o nome de democracia: *(i)* a ideia de democracia pura, tendo como definição o governo do povo inteiro pelo povo inteiro de maneira geral e, *(ii)* a democracia, como é comumente concebida e praticada atualmente, é o governo do povo inteiro por uma mera maioria, exclusivamente representada.

A democracia representativa tem fundamentos na teoria de Schumpeter (1984), que carrega uma perspectiva do seu funcionamento como sendo um método político capaz de possibilitar certo tipo de organização institucional. O autor considera a democracia unicamente como uma forma através da qual os cidadãos elegem seus governantes por meio do que se identificou como o principal método democrático, isto é, o voto.

Na mesma linha de pensamento da teoria Shumpeteriana, Bobbio (1986) se aproxima do autor ao argumentar que a democracia se denota por regras primárias ou fundamentais que estabelecem quem apresenta-se autorizado a tomar as decisões coletivas e quais os procedimentos. Para Schumpeter os participantes integrais do processo deliberativo são os membros das elites políticas nos partidos e em cargos públicos.

Na teoria Shumpeteriana a democracia se caracteriza muito mais pela concorrência organizada pelo voto do que pela soberania do povo, ou o sufrágio universal, como afirma a teoria clássica. Este pensamento qualificava o ultraconservadorismo autoritário que prevaleceu entre os “teóricos das elites”, afirmando que a democracia é a livre competição pelo voto, comparando-a com as forças de mercado na esfera econômica.

Importante elencar aqui algumas definições formuladas por Schumpeter (1984), para entender seu pensamento democrático como método: *(i)* A democracia é um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas - legislativas e administrativas -, e, portanto não pode ser um fim

em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas; *(ii)* método que uma nação usa para chegar a decisões; *(iii)* acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população; e *(iv)* livre competição pelo voto livre.

Nesta concepção, a democracia é tratada enquanto um regime ou sistema político baseado num conjunto de normas prescritas para governantes e eleitores que visam regulamentar a escolha dos segmentos que deverão, por período previamente acordado, gerir a estrutura do Estado. Essa visão de democracia colide, também, com a noção de soberania popular sustentada pela teoria democrática tradicional, já que, de acordo com Schumpeter (1984), o povo não exerce o poder.

Quanto à participação ela fica restrita, e o sufrágio não precisa ser universal, ele deve ser suficiente para manter a máquina eleitoral. Portanto, os objetivos da sociedade devem ser formulados por líderes, por uma elite que seja politicamente atuante, que possa dedicar-se ao estudo dos problemas sociais relevantes e seja capaz de compreendê-los. Aos eleitores cabe apenas decidir qual grupo de líderes (políticos) ele deseja para levar a cabo no processo de tomadas de decisão. Ou seja, os eleitores não decidem nada, apenas escolhem (SCHUMPETER, 1984).

Schumpeter (1984) reconhece que no método eleitoral a maneira de alcançar a liderança política através da competição pelo voto, inclui fenômenos econômicos que ele chama de concorrência “injusta” ou fraudulenta ou de restrição da concorrência. Afirma o autor que “o primeiro e principal objetivo de cada partido é sobressair-se em relação aos outros para chegar ao poder ou se manter nele” (SCHUMPETER, p. 348, 1984).

Se por um lado Schumpeter vai dar mais ênfase à democracia como um método político de participação restrita exercida apenas mediante o voto, por outro Robert Dahl (2005) em contraposição aos “elitistas”, vai expressar que o pluralismo societal, entendido como a igualdade de acesso e de controle aos recursos de poder socioeconômicos e de coerção é o principal fator a favorecer a democracia.

Para Dahl (2001), a democracia proporciona oportunidades para: *(i)* participação efetiva: todos devem ter oportunidades iguais e efetivas para expor suas opiniões; *(ii)* igualdade de voto: todos os votos devem ser contados iguais; *(iii)* aquisição de entendimento esclarecido: cada membro deve aprender sobre as políticas e suas prováveis consequências; *(iv)* exercer o controle definitivo do

planejamento: os membros devem decidir como e quais as questões que devem ser colocadas no planejamento; e (v) inclusão dos adultos, todos os adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito à participação efetiva.

Na lógica argumentativa de Dahl há o controle mútuo de lideranças políticas, pois a competitividade é aberta e o controle final fica a cargo do eleitor, através de eleições regulares e periódicas, sendo estes considerados politicamente iguais, mas não com o mesmo poder. A democracia passa a ser então o fruto de relações estratégicas, num balanço entre custo e benefício feito pelos atores, sendo o voto indispensável.

Assim, Dahl (2005) evidencia a ação dos atores como a principal variável da democracia, pois, a competição pelo voto gera, na medida do possível, uma maior tolerância ao adversário, à oposição, um equilíbrio entre as forças, já que um não elimina o outro. Neste ponto, o autor segue o argumento de democracia como método político de Schumpeter, tendo as eleições como ponto central e como mecanismo de controle, não somente dos não líderes para com os líderes, mas também entre líderes.

Na trilha das teorias pluralistas, para que existam eleições competitivas, claras e inclusivas, há que se terem condições de liberdade e garantias políticas primárias, como a de manifestação de opiniões. As liberdades relevantes são as de expressão, informação e de associação, elas que garantiriam o tipo de eleição acima mencionado com estabilidade em longo período e conseqüentemente um aumento da esfera pública (DAHL, 2005).

Ainda, na teoria de Dahl (2001), a democracia tem pelo menos dez vantagens em relação a qualquer alternativa viável: ajuda a evitar o governo de autocratas cruéis e corruptos; garante direitos essenciais; garante uma liberdade mais ampla; a autodeterminação em moldar a vida conforme princípios próprios; propicia uma autonomia moral; promove o desenvolvimento humano pleno; a proteção dos interesses pessoais essenciais; a igualdade política; a busca pela paz⁹; e a prosperidade.

Com todas essas vantagens aponta-se para uma questão fundamental no entendimento da democracia enquanto relações históricas em que se emerge na

⁹ Bobbio (1986) e Dahl (2001) argumentam que nenhuma guerra eclodiu entre Estados dirigidos por regimes democráticos. Esta constatação representa, para os autores, uma vantagem da democracia frente a qualquer outra alternativa viável.

modernidade como um modelo político-social, incontestável em alguns momentos¹⁰, de difícil oposição em diversas nações. Na prática a democracia jamais correspondeu a seus ideais, mas é eminente não perder de vista os benefícios que tornam a democracia mais desejável que qualquer alternativa viável a ela.

Há reconhecidamente uma crise de representatividade e para superá-la ou contorná-la torna-se necessário buscar novas fontes de legitimidade capazes de favorecer as virtudes democráticas e avançar na construção de novos dispositivos institucionais que incentivem maior protagonismo da sociedade civil na gestão pública.

Portanto, o que se defende aqui é a busca de uma democracia de qualidade garantido que todos os cidadãos de fato possam usufruir de seus direitos de participar politicamente, não só por meio do voto, mas também assegurando a possibilidade de organização, de associação, de manifestação, de protesto, de liberdade de expressão e de pressão frente aos políticos.

Essa busca da resistência democrática se sustenta para evitar o governo de autocratas cruéis, a prática da censura, a perseguição política e a supressão de direitos constitucionais, como ocorreu no Brasil no período do regime militar¹¹. Como afirma Levitsky e Ziblatt (2018, p. 194) “há uma percepção crescente de que a democracia está recuando em todo mundo” e é preciso fortalecer as grades de proteção com a participação social.

Desta forma, participação e deliberação constituem os principais valores democráticos a serem perseguidos, donde se deseja que a sociedade possa influenciar no processo decisório salvaguardando o futuro do regime democrático.

1.2 Democracia Representativa x Democracia Participativa: participação como tendência necessária.

Rennó, Smith, Layton e Pereira (2011) argumentam que a participação cidadã é a base dos sistemas democráticos de governo. Para os autores sem a participação ativa e robusta de um amplo número de cidadãos a democracia logo perde a vitalidade e as elites podem passar a representar segmentos estreitos da sociedade.

¹⁰ Como descrito por John Randolph Lucas, *Democracia e participação* (1985, cap. XII), quando diz que a democracia pode ser injusta (p. 199); a democracia é incompetente e inconstante (202); a democracia é filistéia (203); a democracia é igualitária e injusta (203).

¹¹ O regime militar durou 21 anos (1964-1985). No Brasil teve seu início com o golpe militar de 31 de março de 1964, resultando no afastamento do Presidente da República, João Goulart, e tomando o poder o Marechal Castelo Branco. Este golpe de estado, caracterizado por personagens afinados como uma revolução instituiu no país uma ditadura militar, que durou até a eleição de Tancredo Neves em 1985.

Na visão de Bobbio (1986) a democracia representativa e democracia direta (participativa) não são dois sistemas alternativos, ressaltando que podem existir juntos, no sentido de integrar-se reciprocamente. O autor descreve que a democracia representativa significa que as deliberações coletivas, cujas decisões dizem respeito a todos, não são tomadas por aqueles que fazem parte dela, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Já na democracia direta “o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito” (BOBBIO, 1986, p. 51).

No entanto a democracia representativa está permeada por uma aparente contradição no aspecto deliberativo, tendo em vista que ao instigar os cidadãos a se interessarem pela vida pública, quando são convocados para eleição dos governantes, eles próprios são praticamente excluídos de qualquer poder ou ação eficazes no processo de tomada de decisão política.

Para Smith (2009), essa distância entre o ato de votar e as decisões tomadas em nome dos eleitores ajuda a explicar a crescente desconexão dos cidadãos dos seus representantes políticos e das instituições democráticas. Neste aspecto, Santos (2009) argumenta que é necessário democratizar a própria democracia para que não seja somente um “*slogan* da moda” adotado universalmente, porém vazio de conteúdo.

Contudo, se percebe que o distanciamento – a não participação – promove na prática sérias dificuldades relacionadas à ausência de reatividade dos representantes eleitos frente aos seus eleitores e contribui para o aumento do descrédito e desconfiança da população naqueles. Os cidadãos tendem a se desinteressar do bem público e a se abster “de votar nas eleições, ou as abordam unicamente dos pontos de vista de seus interesses e caprichos de consumidores” (RANCIÈRE, 2014, p. 96).

Soma-se a isso que o sistema político representativo não garante, pelo método de tomada de decisão pela maioria, que identidades minoritárias tenham a expressão de seus interesses, valores e preferências na agenda governamental com a mesma facilidade que outros grupos de interesses mais fortalecidos (SANTOS, 2009).

Souza (2006), assim caracterizou a democracia representativa:

(...) é um sistema “esquizofrênico: ao mesmo tempo em que exclui as pessoas das decisões fundamentais e as socializa de tal modo que elas se tornam alienadas e apáticas (...), obriga-se a legitimar o sistema “ativamente”, por meio do voto e, de tempos em tempos, também mediante “alguma participação” – e, quando as pessoas se mostram politicamente indiferentes e pouco dispostas até mesmo a essa pequena participação, ou até mesmo a votar, ou votam de modo “surpreendentemente ruim”, não faltam aqueles que dizem que a população é “estúpida” e “não sabe votar”. Com isso, reforça-se o preconceito

de que não é prudente que a massa tenha muito poder e participe muito, realimentando-se todo o círculo vicioso. Ou seja: participação sim..”mas não muita”. (SOUZA, 2006, p. 51).

Neste contexto, Pateman (1992) pondera que para existir uma forma de governo democrático é imprescindível a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade na qual todos os sistemas políticos tenham sido democratizados em que a socialização possa ocorrer em todas as áreas. Para a autora a democracia não se limita ao exercício do voto.

Essa consideração diz respeito à limitada capacidade da democracia representativa em proporcionar aos eleitores uma verdadeira participação no processo de seleção das opções de escolha que serão oportunamente postas à confirmação da coletividade, por exemplo, nas eleições. Tal constatação evidencia como recursos e oportunidades tornam-se aspectos centrais para compreender a ação coletiva e especificar, em termos estruturais, as condições sob as quais ocorre a mobilização social.

É importante ressaltar que a tendência histórica predominante e característica é a opressão, no sentido de que sempre existem grupos minoritários dominantes, que tentam impor-se à maioria e fazer dela o sustentáculo de seus privilégios. Tal contexto expõe que não existe participação dada, doada, preexistente, mas sim conquistada num contexto de esforço conscientizado das tendências históricas contrárias (DEMO, 2002).

Como assinalou Dahl (2001) o governo representativo não se originou como prática democrática, “a representação não era democrática: era uma instituição não democrática, mais tarde enxertada na teoria e na prática democrática” (DAHL, 2001, p. 118 e 119). Concorda Demo (2009), ao afirmar que para uma comunidade ter voz e vez precisa organizar-se, salientando que o exercício de regras democráticas de jogo é importante para se adquirir o hábito, pois democracia dá muito trabalho.

O filósofo Jacques Rancière (2014) argumenta que não existe o termo democracia no singular, o que existe é uma variedade de possibilidades democráticas necessárias em todos os níveis de poder. O autor descreve que:

[...] A palavra democracia não foi inventada por um acadêmico preocupado em distinguir por meio de critérios objetivos as formas de governos e os tipos de sociedades. Ao contrário, foi inventada como termo de indistinção, para afirmar que o poder de uma assembleia de homens iguais só podia ser a confusão de uma turba informe e barulhenta, que equivalia dentro da ordem social ao que é o caos dentro da ordem da natureza. Entender o que democracia significa é entender a batalha que se trava nessa palavra: não simplesmente o tom de raiva ou desprezo que pode afetá-la, mas, mais profundamente, os

deslocamentos e as inversões de sentido que ela autoriza ou que podemos nos autorizar a seu respeito. (RANCIÈRE, 2014, p. 117)

Vale frisar, que a participação tem um papel precípua no fortalecimento do vínculo entre a sociedade e o Estado, sendo uma contribuição importante para a melhora do senso crítico dos cidadãos e do sistema democrático. Rousseau (1997), considerado um grande teórico da democracia participativa¹², argumentava que quanto mais o cidadão participa da vida política, mais capacitado ele se torna, observando que a função da participação na sociedade é educativa.

No caso da participação, houve inimigos declarados no pensamento político do século XX, especialmente os teóricos elitistas da democracia (citados no capítulo 1.1). Souza (2006) faz uma síntese das oposições à democracia participativa por parte dos defensores da democracia representativa, elencando quatro pontos devidamente contra argumentados pelo autor que defende a participação social, como demonstrado no quadro 1.

Quadro 1 – Democracia direta: oposição e argumentos favoráveis

Oposições à participação	Contra-argumentos a seu favor
A maioria das pessoas não deseja o fardo de uma participação política.	O desinteresse pela vida pública se justifica na sucessão de escândalos de corrupção. A mudança de comportamento depende da incorporação de cidadãos a uma vida pública ativa (exemplo do orçamento participativo de Porto Alegre).
Os cidadãos comuns não estão preparados tecnicamente para opinar e decidir sobre assuntos políticos.	É preciso transmitir ao cidadão informação técnicas suficientes e imprescindíveis para tomada de decisão, pois estes conhecem as reais necessidades dos homens e mulheres “comuns”.
A democracia direta é inviável em coletividade de grandes centros.	A descentralização territorial, o expediente da delegação e o emprego maciço de modernas tecnologias de comunicação e informação são artifícios que servem para contornar esse obstáculo.
A democracia representativa é superior à “democracia dos antigos” visto que esta não era perfeita.	A democracia grega serve apenas como fonte de inspiração na busca da igualdade política.

FONTE: Souza (2006).

ELABORAÇÃO: Alison Welber da Silva Almeida, 2018.

¹² Conforme Carole Pateman (1992, p. 35) “*O contrato social* é vital para a teoria da democracia participativa”. A autora argumenta que na teoria de Rousseau podem-se encontrar as suposições fundamentais a respeito do papel da participação de um Estado democrático.

Percebe-se, como elencado no quadro 1, que os defensores do sistema representativo argumentam que a participação não seria desejável uma vez que não é viável que todos tenham esse direito advogando a legitimidade das decisões tomadas por aqueles eleitos pelo coletivo, como também sob os ângulos da eficácia e eficiência entendendo que os técnicos seriam os únicos capazes de deliberarem racionalmente.

Entretanto, conforme argumenta Souza (2006, p. 400) “os fiascos e fracassos da democracia representativa” fortaleceram a democracia participativa nos dias atuais e isso se deve aos escândalos de corrupção, ineficiência e falta de transparência do sistema representativo. Para o autor é necessário aos políticos profissionais se adaptarem a uma “governança aberta à participação”.

Para Avritzer (2016) uma política de extensão da participação social na área de infraestrutura, por exemplo, desencoraja a corrupção uma vez que obrigaria a uma publicização das ações e propiciaria a democratização ao acesso de bens públicos pela sociedade.

Nesta linha de pensamento, para Bordenave (1987) a democracia participativa tem o condão de promover a escalada da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem na parte de cima e os que executam e sofrem as consequências das decisões embaixo.

Desta forma, verifica-se que uma ativa participação democrática na gestão pública tem o potencial de fomentar a formulação de políticas públicas eficientes e que atendam os desejos da população, com distribuição eficiente dos recursos públicos.

1.3 Políticas públicas e o planejamento participativo pela redemocratização.

Para entender a formulação de políticas públicas busca-se aqui, também, explicar as inter-relações entre o Estado, a política, a economia e a sociedade. Entende-se que toda política pública é um mecanismo de mudança social, orientada para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social. (SILVA, 2001).

Silva (2001) argumenta que as políticas públicas são uma forma de controlar ou intervir na sociedade, articulando diferentes sujeitos, que apresentam interesses e

expectativas diversas. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente.

Neste mesmo caminho, Boneti (2011, p. 18) entende por políticas públicas “o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil”.

Assim, nesse conjunto de ações que são articuladas as relações entre Estado e sociedade civil, sendo que esta última, na visão Teixeira (2002), exerce um papel autolimitado que não substitui a função das estruturas governamentais, mas exerce influência sobre suas decisões e políticas.

Celina Souza (2006) ressalta que o processo de formulação das políticas públicas se constitui no estágio em que governos democráticos traduzem sua intenção e seu programa político em ações. A autora assim define:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). (SOUZA, 2006, p. 26).

Entretanto, o que se percebe nas ações impostas pelos governos é que as políticas públicas nem sempre têm como finalidade atender às necessidades da população, mas, também, o propósito de manter um grupo dominante no poder (BONETI, 2011). E, como bem lembra Celina Souza (2007, p. 83) “a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas”.

Para Boneti (2011) o Poder Legislativo carrega consigo as contradições sociais, bem como as representações da organização da sociedade civil, fazendo com que a geração das políticas públicas aconteça diante de um cenário de disputas acirradas pela apropriação de recursos públicos ou de regulação que atenda um interesse comum.

Neste contexto, busca-se com o planejamento da gestão pública otimizar o processo de obtenção dos resultados propugnados pelos três níveis de governo e melhorar a qualidade dos gastos públicos. Neste sentido, entende-se que com o planejamento participativo quanto mais oportunizado for a participação da sociedade civil, maiores tendem a ser os benefícios a toda população.

Neste sentido, o que se busca aqui dando ênfase as políticas públicas e planejamento participativo é uma “democracia de qualidade”, assim entendida por

prover a seus cidadãos um grau alto de liberdade, igualdade política e controle popular sobre os tomadores de decisão, por meio do funcionamento legítimo e legal de instituições estáveis (RENNÓ; SMITH; LAYTON; PEREIRA, 2011).

Souza (2016, p. 46) enfatiza que “o planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra”. O autor destaca a importância da participação no planejamento e na gestão das cidades:

É bem verdade que ela não elimina os erros ou que é uma garantia de acerto (pois uma coletividade bem pode, livre e soberanamente tomar uma decisão injusta ou equivocada); no entanto, uma ampla participação pode contribuir para minimizar certas fontes de distorções. A ideia de que especialistas devem decidir em nome da maioria é uma falácia; na verdade, se poucos decidem e a maioria, ainda por cima, não tem chances de monitorar ou controlar adequadamente esses poucos, a probabilidade de corrupção ou de erros de avaliação (poucos tentando interpretar as necessidades da maioria à luz dos seus próprios valores e critérios, sem considerar as opiniões da maioria) é bem maior. E, onde há corrupção e erros de avaliação, há, também, desperdício de tempo e recursos, e mais ainda: comprometimento da credibilidade das instituições (SOUZA, 2016, p. 333 e 334).

Desta forma, quando os cidadãos ajudam a planejar o futuro da cidade, eles estão participando, partilhando poder político, exercendo indiretamente o controle social na formulação de políticas públicas. Exercer o controle social, nesse caso, é acompanhar, fiscalizar a execução daquilo que foi planejado e transformado em ações públicas.

O planejamento participativo se apresenta como uma proposta de estabelecer uma gestão democrática, com a participação do cidadão no exercício do poder, extrapolando a indireta mediante apenas o voto a exercê-lo por si, e alcançando a sua efetiva atuação na proposição, colaboração e implementação das políticas públicas, construindo um eixo de diálogo entre a sociedade e o Estado.

Revela-se de suma importância a ideia de planejamento participativo, envolvendo não apenas o Orçamento Participativo, mas também a participação social nas demais ditas “peças” orçamentárias, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que serão apresentadas no capítulo II.

Assim, essa participação social e controle social em auxílio à alocação de recursos em planejamento participativo para implementação de políticas públicas, serve como remédio à chamada crise de representação democrática, apontando os PPA-P e o OP como precursores deste movimento.

CAPÍTULO II - Gestão Orçamentária e Participação Social.

Neste capítulo o caminho segue com a apresentação da composição do orçamento público brasileiro e os instrumentos utilizados na sua gestão. Entendendo que a participação social é instrumento de gestão orçamentária eficiente e redistributiva dos recursos públicos. Uma participação que deve ser conquistada, aperfeiçoada e nunca acabada. Neste caminho a participação social é apresentada em suas diversas categorias, bem como os desafios para sua consolidação como elemento integrador e eficaz da gestão orçamentária.

Também, evidencia-se que o Estado deve levar em conta a importância da participação, pois necessita de informações que somente os indivíduos podem fornecer, sendo necessário saber quais são as reais prioridades. Para tanto, o Orçamento Participativo é exposto como instrumento que incorpora os setores da população na dinâmica de discussão de formulação do orçamento público por meio de regras institucionais e da criação de encontros, sendo descrito algumas experiências do OP.

2.1 Composição do Orçamento Público.

De acordo com James Giacomoni (2017), o orçamento público se projetou de forma incipiente ainda em 1217, na Carta Magna outorgada pelo Rei João Sem Terra na Inglaterra. Entretanto, a instituição orçamentária consolidada com algumas das regras aceitas atualmente somente se iniciou após a adoção do consentimento popular do imposto outorgado pela Revolução Francesa de 1789.

No Brasil, é na Constituição Imperial de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições. Nessa Constituição havia a distribuição das competências dos poderes imperiais em matéria tributária e orçamentária: ao Executivo competia a elaboração da proposta orçamentária; à Câmara dos Deputados e Senado a aprovação da lei orçamentária; e, também à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis sobre impostos. (GIACOMONI, 2017).

Entretanto, foi na CF 1988 que o tema orçamentário mereceu destaque como símbolo das prerrogativas parlamentares que foram retiradas durante o período militar. Para Giacomoni (2017), uma importante inovação trazida pelo texto

constitucional de 1988 foi a instituição do plano plurianual e da lei anual de diretrizes orçamentárias que compõem, junto com o orçamento anual, o sistema orçamentário e o ciclo ampliado da gestão orçamentária e financeira pública.

Assim, a CF 1988 em seu artigo 84, inciso XXIII e artigo 165 garantem ao Poder Executivo a primazia da elaboração da proposta orçamentária, composta de três etapas: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA)¹³.

Conforme dispõe o art. 165, §1º da CF 1988, o PPA é voltado para a apresentação regionalizada das diretrizes, objetivos e metas da administração pública, contendo as despesas de capital (investimentos) e outras despesas correntes de programas de duração continuada.

Desse modo, o PPA consiste em um instrumento de planejamento e gestão para a Administração Pública, pelo período de quatro anos, podendo ser revisado anualmente. Vigora sempre a partir do segundo ano de um mandato governamental e vige até o primeiro ano do mandato seguinte. Quanto aos prazos, o Poder Executivo deve enviar o projeto de lei do PPA para exame do Poder Legislativo, geralmente até o dia 30 de setembro do seu primeiro ano de mandato.

Já o §2º do mesmo artigo da Carta Magna, descreve que a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orientando a elaboração da LOA. A LDO deve conectar os objetivos de médio prazo descritos no PPA com as ações de curto prazo definidos no orçamento anual.

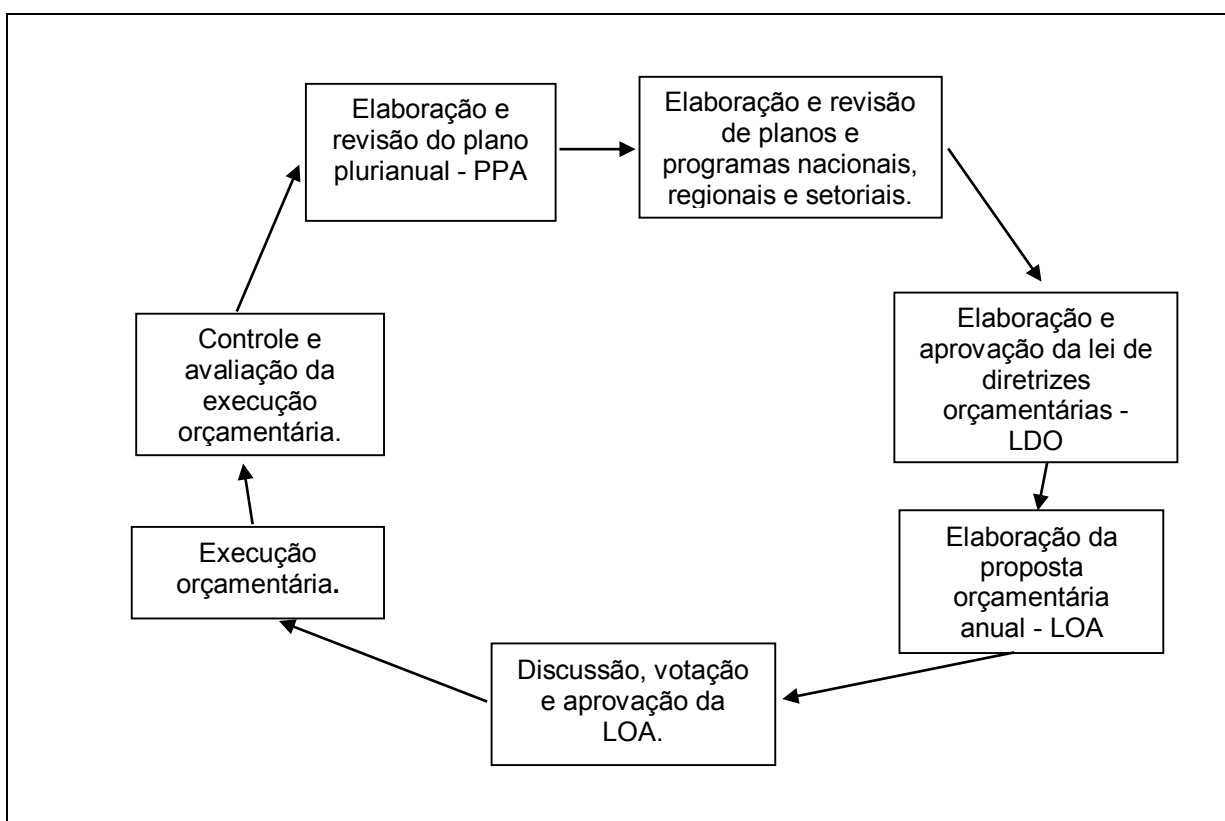
Seguindo o ciclo orçamentário, a LOA surge como um instrumento hábil para definição de prioridades e alocação de recursos onde os projetos e atividades do governo têm seus custos detalhados de maneira transparente para sociedade civil. Trata-se do orçamento, que disciplina todos os programas e ações do governo, de forma que nenhuma despesa pública pode ser executada sem que esteja nele contemplada, estimam-se as receitas e autorizam-se as despesas de governo. (ALMEIDA, 2014).

¹³ Dispõe o art. 84 da CF 1988, que compete privativamente ao Presidente da República: XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição. Já o art. 165, prevê que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

Quanto à competência da elaboração da proposta orçamentária anual a iniciativa é sempre do Poder Executivo e apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo. Portanto, na fase de elaboração da LOA nenhum cidadão ou cidadã pode fazer parte do processo de discussão, estando garantida a exclusividade do Poder Legislativo para analisar ou até modificar, obedecidas as limitações constitucionais, o documento constitutivo do processo orçamentário.

A seu turno Giacomo (2017) argumenta que a LDO cumpre o papel de integralizar o plano plurianual ao orçamento anual, destacando as prioridades e metas a serem executadas em cada ano. Neste sentido, o PPA está voltado à programação da administração pública e idealizado como guia plurianual para as autorizações orçamentárias anuais. A figura 1 representa, de forma estática, as etapas do que Giacomo denomina de processo integrado de planejamento e orçamento.

Figura 1 – Processo integrado de planejamento e orçamento.



FONTE: Giacomo (2017, p. 229)

Percebe-se, que o ciclo do orçamento público representa um plano de atividades do governo expresso na forma de leis, por meio do qual se estima a receita e fixa-se as despesas para um período determinado e, para atender a função precípua do Estado, são discriminados os serviços que devem ser prestados aos cidadãos.

Neste contexto, vale ressaltar que a própria CF de 1988 ao ordenar a necessidade de harmonia entre o gasto anual do governo e o planejamento de médio e longo prazo, estabeleceu as bases para a concretização de um planejamento mais democrático, com aumento da transparência e controle sobre os referidos gastos públicos.

Giaconomi (2017, p. 25) argumenta que o orçamento público “é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas de distribuição de renda”. E, como enfatiza Almeida (2014) o orçamento é uma fonte de informação que pode ser utilizado pela sociedade civil como importante instrumento de planejamento e de combate à corrupção.

Como lembra Almeida (2014), ciclo orçamentário brasileiro deve respeitar dois princípios constitucionais, sendo eles o da publicidade (artigo 37, da CF de 1988) como requisito de eficácia e de moralidade administrativas e o da transparência (artigo 165, §3º, também da CF de 1988) que estabelece a obrigação do Poder Executivo de publicar, até trinta dias após o encerramento do bimestre, o relatório resumido da execução orçamentária. Acrescenta-se a isso, que todo processo legislativo orçamentário deve ser publicizado para que qualquer membro da sociedade civil possa acompanhar a execução do orçamento após sua aprovação.

Cabe destacar, também, a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁴ (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que em seu artigo 1º, § 1º, assentou que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social dentre outras.

A própria LRF estabelece que todos os investimentos plurianuais estejam consignados no PPA, pois nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano, ou sem lei que o autorize sob pena de crime de responsabilidade (artigo 167, parágrafo primeiro, da CF de 1988).

Constam ainda na LRF que deverá haver a participação social durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e

¹⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 07 ago. 2018.

orçamentos (parágrafo único do art. 48) por meio de audiências públicas para assegurar maior transparência da gestão governamental. Além disso, define como instrumentos de transparência da gestão fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e as versões simplificadas de todos esses documentos.

Com base no descrito acima, percebe-se que com o advento da LRF o orçamento participativo ganha corpo como instrumento de gestão pública evocada na lei. O OP pode fazer esta conexão entre regras legislativas e participação democrática, renovando a discussão sobre o papel das formas de participação na teoria democrática.

Entretanto, embora tal princípio democrático previsto na LRF não tenha se concretizado no Brasil de forma ampla e contínua, foi possível com base nessa legislação o surgimento de formas participativas na gestão orçamentária, a exemplo do OP. Contudo, sua implantação depende da vontade do Executivo, já que não é uma obrigação legal.

Vislumbra-se, que o OP inova ainda no controle pela população da implementação das deliberações sobre os investimentos que devem ser feitos, incorporando formas autônomas de organização da população para o controle das operações do próprio aparato administrativo na gestão pública, modificando planejamento local e o processo de elaboração do orçamento.

2.2 Participação social: instrumento de gestão.

O conceito “participação” tornou-se parte do vocabulário político popular no final dos anos 60 do século passado e, também, esteve ligado a uma onda de reivindicações provindas de estudantes universitários por maiores espaços na esfera da educação superior e, ainda, por parte de vários grupos que queriam, na prática, a consolidação dos direitos já instituídos (PATEMAN, 1992).

Demo (2009) argumenta que a participação pode ser entendida como um processo de conquista, inacabado, insuficiente, infundável, em constante transformação, sempre se renovando. Apresenta-se na caminhada histórica como uma reivindicação de alguns movimentos sociais, por exemplo, os relacionados à pauta dos trabalhadores rurais sem terra, à gestão de políticas urbanas ou à educação

popular. Na precisa definição de Pedro Demo (2009, p. 18) “participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo”.

Esta contextualização de participação possui a característica de não banalizar o fenômeno, como se fosse algo tendencial, natural, fácil e corriqueiro. Daí é possível compreender a definição de participação social como uma construção histórica, como um aprendizado. A participação não pode ser controlada, se tutelada não seria participativa, pois estaria sendo delimitado o espaço para ação (DEMO, 2009).

Ademais, a participação pode ser observada até mesmo nas práticas cotidianas da sociedade civil, nos sindicatos, movimentos sociais ou outras organizações civis, assim como nos discursos e práticas dos governos, sendo conceituada com sentidos completamente distintos. Percebe-se a participação social com a intenção de oferecer novas oportunidades aos setores sociais mais pobres e a chance de exercer maior influência em ações governamentais a eles relacionadas.

Para Demo (2009) a participação é realizável, mas nunca de modo totalmente satisfatório, não estando enrolada a um processo de conquista, não sendo dada e sim criada, que não é concessão e sim sobrevivência e precisa ser construída. Portanto, a participação se desenvolve como um movimento necessário na ordem do dia devido ao descontentamento geral com a marginalização da sociedade dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos e assim acaba por evidenciar as contribuições positivas que ela oferece.

A participação social dos agentes sociais na gestão pública é, porém, segundo Silva (2001) uma construção social que depende de um aprendizado fundado na experiência de uma trajetória social, e não algo natural e espontâneo como afirma algumas ideologias políticas. Na mesma linha o autor enfatiza que estes processos dependeriam de ações de organização e mobilização coletivas que não possuem "naturalidade", mas seriam construções "artificiais" produzidas por indivíduos e grupos com a intenção de gerar tal organização e mobilização e, assim, participação.

Assim, percebe-se que a participação social deriva de uma concepção de cidadania. No Brasil a participação está caracterizada como um elemento central nos processos de reforma democrática do Estado desde a Constituição Federal de 1988. Esta assegurou a possibilidade de a população participar no processo decisório

mediante não somente os mecanismos de representação, mas também de participação direta¹⁵.

Acrescenta-se a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que trata do Estatuto das Cidades e estabelece as diretrizes gerais da política urbana no Brasil, que dispõe nos incisos II, III e XIII, do artigo 2º, a opção do legislador em incentivar a participação societária na condução da política urbana mediante uma gestão democrática, participativa e cooperativa¹⁶.

Neste contexto de inovação participativa regulamentada, em 23 de maio de 2014 foi publicado o Decreto nº 8.243/2014¹⁷, que instituí a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, que dispõe em seu artigo 1º o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil na definição de uma agenda governamental.

Como diretrizes gerais do PNPS elenca o artigo 3º do Decreto: (i) o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; (ii) a complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; (iii) a solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; (iv) o direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; (v) a valorização da educação para a cidadania ativa; (vi) a autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e (vii) a ampliação dos mecanismos de controle social.

¹⁵ Como exemplos de menções expressas da participação social na CF de 1988 destacam-se os artigos 194, 198, 204, 206 e 227 da CF/88, que estimulam a participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e criança e adolescente.

¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso 31/07/2018. Artigo 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: inciso II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; inciso III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; e, inciso XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

¹⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em 30/07/2018.

Para tal orientação, expõe em seu artigo 4º os seguintes objetivos: (i) consolidar a participação social como método de governo; (ii) promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; (iii) aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; (iv) promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; (v) desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; (vi) incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro; (vii) desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; (viii) incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e (ix) incentivar a participação social nos entes federados.

Ressalta-se a importância do artigo 5º ao dispor que os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social na formulação, execução, monitoramento e avaliação de seus programas e políticas públicas.

Neste contexto, também foi lançado o Plano de Ação do Compromisso Nacional pela Participação Social¹⁸, considerado um instrumento para reconhecer a participação social como estratégia de democratização das decisões sobre as políticas públicas. Tem como objetivo estabelecer as diretrizes para o fortalecimento do diálogo entre Estado e Sociedade Civil e a adoção da participação social como método de governo, com vistas à consolidação da democracia participativa e a criação e ampliação de seus mecanismos no Brasil. Trata-se de um compromisso dirigido a Estados, Municípios e a órgão públicos que tenham a intenção de ampliar as ações participativas.

Por outro lado, a assinatura do Decreto foi cercada por polêmicas devido às declarações contrárias expressas na mídia e por parlamentares e à sobrevivência

¹⁸ Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/compromisso>. Acesso em 30/07/2018.

jurídica ameaçada pela própria Câmara dos Deputados¹⁹ que tentou sustar o ato sob alegação de que cria uma estrutura de conselhos populares no âmbito da Administração Pública Federal, além da possível desarmonia criada entre os poderes. Do contrário, opiniões favoráveis enfatizam que o documento corrobora o que preceitua o artigo 1º da CF 1988, ao institucionalizar uma nova forma de articulação entre representação e participação de acordo com a qual a sociedade civil pode participar na elaboração e gestão das políticas públicas (AVRITZER, 2014).

Entretanto, nesses novos tempos o país vive uma fase obscura e de retrocesso na continuidade do processo de participação social, tendo em vista a recente publicação dos Decretos nº 9.759 de 11 de abril de 2019²⁰ e o nº 9.812, de 30 de maio de 2019²¹, que contrariando o disposto na Carta Magna, revogou o Decreto nº 8.243/2014, extinguindo e estabelecendo diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública. Como se vê, o Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 147 em tramitação desde 2014 de autoria da Câmara dos Deputados acima citado, perdeu seu objeto.

Além disso, o Decreto nº 9.759/19 expõe em seu artigo 5º que a partir de 28 de junho de 2019 os colegiados ficam extintos, estando os mesmos definidos na norma como os conselhos; comitês; comissões; grupos; juntas; equipes; mesas; fóruns; salas; e qualquer outra denominação dada ao colegiado. Portanto, como indução fatídica da aplicabilidade deste Decreto ocorrerá a extinção de todas as instâncias de controle social e participação social, no que se refere a fiscalização, mobilização, deliberação e consulta pública, referentes ao Governo Federal²².

Dito isso, é preciso entender que não basta somente conferir aos cidadãos igualdade de oportunidades para participar e deliberar com uma ação normativa, visto que pode ser revogada ao bel prazer dos interesses governamentais. Faz-se

¹⁹ Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 147, de 2014, que susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, aguardando votação no Senado (Ver em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118766>, acesso em 30 de jul. 2018.)

²⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10, acesso em 12 de abr. 2019.

²¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9812.htm#art1, acesso em 09 de jul. 2019.

²² Até o momento do fechamento das atividades desta dissertação, sabe-se que o STF decidiu suspender a eficácia do Decreto nº 9.759/19 ao extinguir os conselhos da administração federal que tenham amparo em Lei. Trata-se de decisão liminar (provisória) que ainda será discutida pelo Plenário da Corte. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/13/stf-conclui-julgamento-e-impede-bolsonaro-de-fechar-conselhos-federais-criados-por-lei.ghtml>. Acesso em: 22 de jul 2019.

necessário reconhecê-los também como socialmente dignos e legítimos e assegurar-lhes o gozo de suas liberdades políticas e de exercício da cidadania. Isso compromete, por sua vez, na redução das desigualdades que só pode ser fruto de um processo árduo de participação (DEMO, 2009).

Como lembra Avritzer (2003), a participação social implica colocar a decisão em debate. Trata-se, segundo o autor, de uma reforma democrática do Estado e de sua administração pública, que estaria embasada na necessidade de estimular a participação dos diferentes atores (governamentais ou não), dando igual ênfase à participação dos cidadãos na definição das condições de sua organização e associação.

Para Avritzer (2009), os novos espaços públicos participativos se contrapõem à imbricada relação entre público e privado tão debatido na história da sociedade brasileira. O conceito tratado pelo autor de público participativo compreende os cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização.

Já Paterman (1992) enfatiza que é participando que se aprende a participar. Para a autora em um ambiente participativo há uma maior probabilidade de se desenvolver o sentimento de eficácia das políticas públicas e uma efetiva diminuição da tendência de atitudes não democráticas por parte do indivíduo.

Neste contexto, ao se articular participação social com gestão pública, incorpora-se no jogo político outros níveis de poder além daqueles tradicionalmente existentes no Estado. Como resultado direto da proposta de descentralização administrativa e de incremento da participação social na gestão pública brasileira houve a proliferação de arranjos institucionais participativos nos quais se incentiva que este engajamento ocorra por meio do exercício compartilhado, organizado, direto, individual ou coletivo, do poder político pela sociedade civil no processo de tomada de decisões em âmbito público.

Constata-se que a partir daí surgem novos debates acerca da revitalização e aprofundamento da agenda democrática aliada a novas formas de participação cidadã na esfera pública tendo o orçamento participativo, os fóruns, os conselhos de políticas públicas e as conferências nacionais como exemplos de políticas participativas nos quais sociedade civil e Estado dialogam na busca da eficiência na utilização dos recursos públicos (AVRITZER, 2003).

Portanto, nessa direção a participação social pressupõe a oportunidade conferida aos cidadãos de se reunirem para deliberar em espaços públicos, formais ou informais, agir coletivamente e dentro de uma base de interesses, instituições e redes, desenvolvendo uma identidade cívica e se envolvendo em processos de gestão pública.

2.3 Desafios e categorias de participação social: por que participar?

Primeiramente, ressalta-se que a CF 1988 assegurou a possibilidade de a população participar no processo decisório mediante mecanismos de participação direta ou pela representação. A Carta Magna em seu artigo 1º define que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, fortalecendo as práticas de democracia participativa.

Entretanto, como lembra Souza (2016, p. 321) “instrumentos e planos, mesmo quando respaldados em leis, são, em princípio, apenas recursos, que só se converterão em riquezas efetivas quando houver condições de implementação eficaz desses mesmos instrumentos e planos”. Para o autor, um aspecto decisivo para viabilizar a implementação dos planos e instrumentos é a pressão popular e a capacidade de a sociedade civil controlar e fiscalizar as leis.

Historicamente, a trajetória de exclusão dos processos políticos e subordinação da grande maioria da população, tratando-se aqui com mais ênfase na vivência brasileira, teve como consequência a não identificação com as instituições e agentes políticos. Com base nessas experiências, instituiu-se um senso comum de descrédito, que associa política à corrupção, interesses pessoais, dominação e enganação (NAVARRO, 2003).

Daí que surgem os obstáculos que condicionam negativamente a construção da participação social. A desigualdade social, característica maior da sociedade capitalista, não se constituiria apenas como um fator gerador de organização e mobilização dos segmentos mais pobres, mas também como um grande fator de descrédito e desestímulo a ações coletivas, na medida em que esses setores da sociedade não avistariam interesse ou capacidade de uma atuação do Estado no sentido de uma mudança dessas tendências (SILVA, 2001).

Segundo Silva (2001), essa conjuntura teria constituído em um *habitus* poderoso que se contrapõe aos discursos e práticas de participação social. Assim,

construir a participação significaria, entre outras coisas, romper com um *habitus* instituído, produzido e reproduzido por uma trajetória de exclusão, subordinação e clientelismo.

Ciente da problemática que cerceia a participação social, Souza (2006) argumenta que participando de uma decisão, o cidadão poderia minimizar distorções e se sentiria muito mais responsável pelo resultado da decisão fiscalizando mais.

O mérito da participação esta internamente ligada ao ponto de vista político pedagógico, a função educativa em Rousseau²³, aprofundando o estímulo a prática política e a consciência de direitos, para além de eventuais benefícios materiais/redistributivos de curto e médio prazos, desde que essa introdução seja feita de maneira realmente ousada e consistente. Para Souza (2016, p. 334), “abdicar do poder de decidir equivale a aceitar ser *infantilizado*”.

Trilhando no mesmo caminho, Santos (2009) afirma que a participação, além de elemento instrumental no processo de tomada de decisões, exerceria uma função educativa no que diz respeito à preparação do povo para exercer a sua soberania. Além do mais, segundo o autor, a articulação da democracia representativa parlamentar com canais institucionalizados de gestão participativa, teriam contribuído para desprivatizar a gestão pública contribuindo para desestabilizar tradicionais relações simbióticas entre o Estado e grupos de interesse, para tornar pública e democratizar as políticas sociais.

A própria dinâmica participativa aprimora-se quando cidadãos detêm mais informações para melhor subsidiar suas convicções, argumentos e decisões; têm a oportunidade de interagir e dialogar com outros com trajetórias históricas e de vida diversas; e dispõem de poder decisório capaz de influenciar e moldar a agenda política. Este é o caminho histórico construído pela participação enquanto processo educativo e um “direito inalienável” (Souza, 2016, p. 334).

Acredita-se que a busca das soluções reais para comunidade anda alicerçada na participação social corroborada em princípios teóricos e práticos. Isso porque o aperceber-se do povo já é, em si mesmo, um conhecimento que lhe permite resolver um conjunto de problemas e esses conhecimentos adquiridos em contato com a

²³ Para Rousseau quanto mais o cidadão participa, mais capacitado fica. Portanto, é necessária a continuidade das reuniões do povo, que as assembleias extraordinárias sejam “fixas e periódicas que não possam ser abolidas nem adiadas” (ROUSSEAU, 1997, livro III, cap. XIII, p. 125).

realidade são absolutamente indispensáveis na elaboração e na aplicação de todos os programas de desenvolvimento (FAUNDEZ, 1993).

Contudo, o que se analisa é a capacidade das práticas participativas de efetivamente melhorar as condições de vida da população, provocando uma real inversão de prioridades, seu poder de democratizar a política, tornando público os processos de formulação e gestão de políticas governamentais. Ou seja, qual o tipo de participação social que se propõe?

Para essa análise dos parâmetros de consistência das experiências de participação social, recorre-se a Souza (2006) que propõe uma escala de avaliação que vai da simples coerção dos indivíduos por parte do Estado à autogestão. No quadro 2, será transcrito em síntese as categorias expostas pelo autor por entender ser necessário o conhecimento de todas e, a partir daí apropria-se dos graus de participação social fortemente democrático para comparação nesta pesquisa.

Quadro 2 - Graus de participação social no planejamento e na gestão

1. Coerção	Compreende a máxima restrição da autonomia individual e coletiva.
2. Manipulação	A população não é informada corretamente, sendo ludibriada a aceitar intervenções que com pleno conhecimento de causa não aceitaria.
3. Informação	O Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas, entretanto essas serão menos ou mais completas e confiáveis a depender do grau de transparência do jogo político e da natureza da cultura política.
4. Consulta	A população é informada e ouvida, mas não há garantia de que as opiniões serão respeitadas e incorporadas pelos tomadores da decisão. Na prática, argumentos técnicos são muitas vezes invocados, para justificar a não incorporação das sugestões da população.
5. Cooptação	"Captura" de indivíduos (pessoas chaves, como líderes comunitários ou ativistas) convidados a integrar a administração ou para aderirem a um determinado "canal participativo", com o propósito de conquistar respaldo popular sem que o Estado partilhe poder.
6. Parceria	Nível de participação associado ao poder compartilhado com elevada transparência.
7. Delegação de Poder	Transferência de atribuições para instâncias e canais participativos nos quais a sociedade civil tem a última palavra. O Estado abdica de co-interferir e de se valer do direito de veto.
8. Autogestão	"Sociedade autônoma", implementando políticas e estratégias autogestionariamente.

FONTE: Souza (2006).

ELABORAÇÃO: Alison Welber da Silva Almeida, 2018.

Verifica-se que somente as categorias 6, 7 e 8 corresponderiam a marcos político- institucionais em que as soluções de planejamento e gestão podem ser encontradas de modo estreitamente democrático. Conforme anota Souza (2006) a

categoria parceria apresenta expectativa de soluções de planejamento e gestão de modo razoavelmente democrático; a delegação de poder é fortemente democrático; enquanto a autogestão seria genuinamente democrático. No mais, importante ressaltar que “em uma mesma administração e até no interior de uma mesma institucionalidade níveis distintos de consistência participativa podem coexistir, de modo às vezes contraditórios” (SOUZA, 2006. p. 420).

Entende-se que é através da participação que a comunidade deveria se apropriar do saber destinado a resolver os problemas econômicos, políticos, sociais, culturais com os quais ela é confrontada, como também deveria aprender a reforçar seu poder, organizando-se de uma maneira crítica e audaciosa ao mesmo tempo. Como argumenta Souza (2016), a participação pode proporcionar melhores oportunidades para um exercício pleno da cidadania.

Para Souza (2016) o que interessa é que as instâncias participativas sejam livres, que haja debates e confrontos abertos em substituição às posições e argumentos autoritários. Por isso, é preciso examinar a qualidade com que a população ocupa os espaços participativos e o nível de pressão social que podem exercer na defesa de suas propostas e na garantia da continuidade do processo.

Na visão de Bordenave (1987) existem diversas maneiras de participar, especificamente: *(i)* a participação de fato, existente em tarefas do seio da família e cotidianas; *(ii)* a participação espontânea, que são os grupos de amigos ou vizinhos sem organização estável; *(iii)* a participação imposta, nos quais o indivíduo é obrigado a realizar tarefas indispensáveis, tendo como exemplo o voto obrigatório; *(iv)* a participação voluntária, o próprio grupo define sua organização e seus objetivos e métodos de trabalho, a exemplo dos sindicatos e associações; e *(v)* a participação concedida, sendo parte do poder com influência dos subordinados e reconhecida pelos seus superiores.

Bordenave (1987) chama atenção para o “planejamento participativo” considerado um tipo de participação concedida quando implantado por alguns organismos oficiais, fazendo parte da ideologia necessária para o exercício do projeto de dominação. Entretanto, ressalta o autor que “a participação, mesmo concedida, encerra em si mesma um potencial de crescimento da consciência crítica, da capacidade de tomar decisões e de adquirir poder” (BORDENAVE, p. 29/30, 1987).

Como bem define Demo (2009, p. 71) “participação é exercício democrático”. Acrescenta o autor que o objetivo essencial da participação é a consolidação daquilo

que chamamos cultura democrática, sendo possível eleger, deseleger, exigir prestação de contas ou até mesmo forçar os representantes a servirem à sociedade.

Vale lembrar as palavras de Lucas (1985):

A participação não só ajuda as pessoas a interpretarem o fenômeno do governo como uma forma de ação, e não um mero tipo de acontecimento, mas leva-as a criticar a partir do ponto de vista de agentes, e não de espectadores (LUCAS, 1985, p. 112).

Ademais, para consecução de uma gestão pública eficiente, o Estado deve levar em conta a importância da participação, pois necessita de informações que somente os indivíduos podem fornecer, sendo necessário saber quais são as reais prioridades (FAUNDEZ, 1993). Nas palavras de Demo (2009) que a redução das desigualdades sociais só pode ser fruto de um processo árduo de participação.

2.4 Orçamento Participativo: gestão democrática e controle social.

O OP tem se apresentado como um instrumento de gestão pública que promove a participação social, despertando na sociedade o desejo de entender o gerenciamento dos recursos públicos nas fases de decisão, execução e fiscalização. Esse processo democrático tem influenciado a formulação de políticas públicas com a inversão das prioridades no âmbito da alocação de recursos e consequente redução das desigualdades.

De acordo com Campos e Marquetti (2008), um dos fatores que explicam as desigualdades no Brasil é o poder das elites econômicas de influenciarem as políticas governamentais em seu benefício. Para os autores as instituições, em particular o Estado brasileiro, têm tido um papel importante na reprodução das desigualdades, pois as elites econômicas interferem na definição das políticas públicas e a população de menor renda não participa desse processo. E, portanto,

(...) formas participativas de democracia possibilitam uma melhor distribuição do poder político e redução das desigualdades, associando os interesses das classes subordinadas ao funcionamento do Estado (CAMPOS e MARQUETTI, 2008, p. 25).

Neste contexto, o surgimento de inovações institucionais participativas pode ajudar a reduzir as enormes desigualdades desde que sejam capazes de abrir canais para setores da população de menor renda. Das inovações democráticas, o Orçamento Participativo (OP) é reconhecido por ser o que tem a maior capacidade de viabilizar a inclusão política e a promoção da justiça social (DIAS; ALLEGRETTI,

2009). Trata-se uma experiência já aplicada em diversos municípios no Brasil e no exterior²⁴.

Para Souza (2016, p. 344) o “OP consiste na abertura do aparelho do Estado à possibilidade de a população participar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos”. Afirmção acompanhada por Pires (2001, p. 35/36) que argumenta que com o OP “a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente”.

Na formulação das políticas públicas, o OP pode ser considerado como um processo de construção de políticas que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária no Brasil (AVRITZER, 2002). Visto que, tanto o processo legislativo quanto o processo de implementação de políticas públicas sempre foram dominados por um pequeno grupo de tecnocratas e aliados políticos da administração. Portanto, o processo de elaboração orçamentária e o próprio orçamento são “caixas pretas”, cuja demandas e os resultados não são facilmente conhecidos e definidos (XAVIER, 2012).

Entende-se que o OP corresponde a um instrumento de gestão participativa ao nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos recursos públicos nas cidades brasileiras, influenciando efetivamente as políticas públicas no Brasil democrático (AVRITZER, 2009). Para isso, ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação corre através da constituição de um conselho de delegados.

Para Wampler (2003), o OP constitui um meio de elaboração de políticas públicas com potencial para tornar mais eficiente o uso dos recursos escassos, devido ao monitoramento dos gastos e obras pelos cidadãos. Assim, na concepção do autor o OP aumentaria os recursos municipais (especialmente as receitas tributárias, mas também a captação de recursos externos), diminuiria o déficit e limitaria o gasto público em função da busca da melhoria das condições financeiras dos municípios.

Na mesma direção, Wampler (2003) argumenta que: “os orçamentos participativos são associados com a racionalização das finanças dos municípios, com o aumento da eficiência das burocracias municipais e com a produção de um

²⁴ Consultar <http://www.redeopbrasil.com.br/> - Rede Brasileira de Orçamento Participativo.

orçamento mais próximo da realidade orçamentária municipal” (WAMPLER, 2003, p. 71). O autor conclui que os mecanismos participativos introduzem novas regras sobre as decisões a serem tomadas pelos gestores públicos, exigem o aumento dos recursos públicos, ao mesmo tempo em que forçam a limitação de gastos em determinadas áreas, além de pressionarem os gestores a apresentarem resultados claros para o público participante.

Para Ananias (2005), o OP se constitui em um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. Afirma que com sua implantação, as obras faraônicas, inacabadas, obras para atender a interesses partidários, clientelísticos, mesquinhos, obras para pagar dívidas de campanha tendem ao desaparecimento. Desta forma, seriam realizadas as obras necessárias que melhor atendem aos interesses da coletividade.

Percebe-se que o OP se configura como um instrumento que propicia a participação social na definição dos rumos e ações do governo em disputa por recursos públicos cada vez mais escassos, em um espaço de decisões políticas que tem impactado diretamente sobre a vida econômica.

Campos e Marquetti (2008) ressaltam o reconhecimento pela literatura de quatro resultados do OP, que evidenciam a sua importância como instituição participativa: o fortalecimento do ideal de democracia; o efeito pedagógico; a melhor performance do governo na esfera fiscal e os efeitos redistributivos na arrecadação e nos gastos públicos.

Com isso a implantação do OP tende a florescer uma gestão pública democrática a nível local com participação social efetiva e uma distribuição eficientes dos recursos. Nesse caminho o papel educativo da participação social faz com que a adoção de uma gestão democrática continua desperte na comunidade cada vez mais o desejo de participar e de decidir sobre a formulação de políticas públicas. Portanto, mesmo que no momento inicial a participação seja pífia, a manutenção do processo estará formando novos cidadãos com cultura participativa.

Tais decorrências encontradas da implantação do OP devem ser analisadas a luz dos diferentes atributos, compreendidos na definição apontada por Avritzer (2003, p. 14 e15):

(...) o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de

critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; em segundo lugar, o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes (Santos e Avritzer, 2002); em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. As principais experiências de OP associam o princípio da carência prévia no acesso a bens públicos a um maior acesso a esses mesmos bens.

Nota-se que o OP concede aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas modificando as práticas históricas de planejamento e elaboração orçamentária no Brasil. E mais, o OP assinala para uma distribuição mais justa dos bens públicos, incluindo atores sociais, membros de associações de bairro, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação (AVRITZER, 2002).

Assim, como ensina Wampler (2003, p. 66) o OP é “um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como uma instituição inovadora de elaboração de políticas públicas”. Desta forma, o OP “educa”, moderniza a democracia representativa e modifica os modelos anteriores de planejamento e elaboração orçamentária.

2.5 OP: experiências e resultados.

O OP mostra-se como um experimento de participação social, que abre espaço para a gradual construção da cidadania e para a redução das desigualdades sociais, especialmente porque seu fundamento básico é a inversão de prioridades, além de apresentar tendências para democratizar o processo decisório na esfera do orçamento municipal (AVRITZER, 2003).

Os estudiosos²⁵ do OP constantemente ressaltam as suas características fundamentais que consolidaram seu sucesso, identificando-o como um instrumento democrático, imparcial, solidário e eficiente. Este conjunto de características teria

²⁵ Aqui citando às referências utilizadas nesta pesquisa (AVRITZER; MARQUETTI; FEDOZZI; NAVARRO; WAMPLER).

melhorado a qualidade de vida da população de baixa renda devido, principalmente, ao efeito redistributivo do OP.

Destaca-se neste trabalho duas experiências de OP: na cidade de Porto Alegre/RS que foi implantado em 1989 e atualmente a administração da capital mantém o OP, considerado referência para o mundo e reconhecido como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre governo e sociedade civil; e, OP de Vitória da Conquista/BA pelo seu pioneirismo na Bahia e no Nordeste brasileiro, além do fato de desenvolver-se ininterruptamente ao longo de dezesseis anos (de 1997 a 2012), através de sucessivas gestões municipais com mesmo projeto político.

Como já salientado, o OP em Porto Alegre fez-se implantado em 1989 e foi justamente na década de 80 que ocorrera substantiva redução das receitas municipais de Porto Alegre, acompanhada de redução dos investimentos na cidade (FEDOZZI, 2000). O novo Governo²⁶, a fim de reverter a crise financeira, implantou uma política de saneamento financeiro alinhada a proposta de uma reforma tributária e ao mesmo tempo franqueou espaço para uma gestão participativa do orçamento.

O OP-PA se consistiu em um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obras da Prefeitura do município. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte (Anexo I). As secretarias municipais e autarquias acompanham estas reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas. Conforme a figura 2, divide-se a cidade em 17 regiões e cada região elege representantes para os conselhos superiores nas assembleias regionais. As assembleias são os principais veículos de participação popular, já que são abertas ao público e qualquer cidadão pode participar. Nas Assembleias Regionais e Temáticas, que se realizam de abril a maio, nas 17 Regiões e seis Temáticas do OP, a população elege as prioridades para o município, seus conselheiros, e define o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas. Os Fóruns de Delegados são responsáveis pela definição, por ordem de importância, das obras e serviços que serão discutidas no período de maio a julho e pela análise e aprovação do Plano de Investimentos e Serviços da sua Região ou Temática²⁷.

²⁶ Primeiro ano de gestão do então prefeito Olívio Dutra (PT), mandato de 1º de janeiro de 1989 a 1º de janeiro de 1993.

²⁷ Ver em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15. Acesso em: 09 de ago. 2018.

Figura 2 - Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre, 2018/2019.



FONTE: Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre, 2018/2019.

Em seguida os participantes nas assembleias regionais e temáticas elegem dois conselheiros para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP). Em julho/agosto inicia-se a elaboração do orçamento pelo COP e representantes do governo, a partir das prioridades definidas nas assembleias. Cada região escolhe cinco das treze prioridades-padrão (saneamento básico, pavimentação, habitação, saúde, educação, assistência social, transporte e circulação, áreas de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, cultura e saneamento ambiental). As escolhas das regiões são utilizadas para selecionar as três prioridades da cidade para o próximo ano. Tendo estabelecido as prioridades da cidade, o próximo

passo é distribuir os recursos entre as dezesseis regiões. Em síntese, essa é a estrutura de funcionamento do OP em Porto Alegre.

No que se refere aos investimentos estes são distribuídos de acordo com critérios que levam em consideração as diferenças entre as regiões, tendo sido elaborados para beneficiar as áreas pobres da cidade e estimular a participação da população organizada de menor renda (MARQUETTI, 2003).

Atualmente os critérios são os seguintes: carência de serviço ou infraestrutura na região; população total da região; e, prioridade temática da região face a face aquelas escolhidas pela cidade como um todo. Por fim, o orçamento é submetido à Câmara de Vereadores em novembro e um boletim, chamado de Plano de Investimento (PI), é publicado em dezembro listando as demandas a serem executadas²⁸.

Ao analisar a participação e redistribuição dos investimentos e obras realizadas tendo como objeto o modelo de OP em Porto Alegre, Marquetti (2003) afirma que esta experiência conseguiu incluir os segmentos pobres e organizados da população no processo de tomada de decisões políticas e de definição da distribuição dos recursos públicos disponíveis. Para o autor “o OP foi capaz de ‘colocar no poder’ setores pobres da população que nunca tiveram voz ativa na definição da ação do Estado” (MARQUETTI, 2003, p. 135).

Em seu trabalho, Marquetti (2008) afirma que no OP em Porto Alegre a população de baixa renda possui uma participação muito superior à sua representação na cidade como um todo, como também, a participação percentual dos indivíduos com renda familiar inferior a quatro salários mínimos no OP é muito superior ao percentual da população do município que possui essa renda familiar. Vislumbra-se, portanto, que essa maior participação de segmentos sociais pobres e organizados resulta em um caráter redistributivo das políticas públicas discutidas no âmbito do OP (MARQUETTI, 2008).

Marquetti (2008) mostra, igualmente, que o OP em Porto Alegre teve efeito redistributivo dos gastos públicos, tendo em vista que as regiões com menor escolaridade média dos responsáveis por domicílios tiveram maior número de demandas realizadas por 1.000 habitantes entre 1990 e 2004, e, assim, as regiões

²⁸Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>. Acesso em 05 de nov. 2018.

relativamente mais pobres receberam maior montante de obras per capita do que as relativamente mais ricas.

Com esse enredo, o OP de Porto Alegre está completando 30 anos de existência, se afirmando como referência e marca registrada do município, tendo o papel fundamental de ampliar a democratização da gestão pública municipal e interferir efetivamente na destinação e aplicação de recursos municipais. Essa tradição se tornou referência internacional em democracia participativa, sendo uma conquista da comunidade Porto Alegrense, conforme extraído nas palavras do Conselho do OP no Planos de Investimento e Serviço (PI) 2018/2019²⁹:

O Orçamento Participativo não pertence a um governo, pertence à Cidade e ao Cidadão. Isto está provado ao longo dos tempos. Os governos passam e instrumento do OP continua, mesmo com suas diferenças culturais, temporais e com as dificuldades financeiras para execução de nossas demandas. Estamos aqui firmes na busca de construir alternativas e formar uma aliança entre o cidadão e o governante, em busca do atendimento das necessidades da nossa cidade (Conselho do orçamento participativo).

Nesta linha de argumentos, cabe ressaltar após a que implantação do OP no município de Porto Alegre, o PT governou a cidade por dezesseis ano (1989-2005), depois o PPS no período de 2005-2009, o PMDB de 2009-2010, o PDT de 2010-2017 e atualmente o PSDB é o partido político à frente do governo local. Isso corrobora a ideia de que tanto os governos considerados de esquerda ou de direita mantiveram o OP de Porto Alegre por este ser consolidado como conquista do povo e não como projeto político de um partido.

A outra experiência de Orçamento Participativo aqui destacada é em Vitória da Conquista (OP-VC), que inicia-se em 1997 e surgiu em meio a uma conjuntura onde prevalecia uma crise política, administrativa e financeira da prefeitura municipal, forçando a nova gestão³⁰ iniciada naquele ano a buscar alternativas de solução dos graves problemas encontrados. Acrescentava-se a isso, uma prefeitura municipal desacreditada, endividada e sem capacidade de investimentos, que enfrentava ainda forte oposição na Câmara de Vereadores e dos governos estadual e federal. (NOVAES, 2011).

A estrutura de funcionamento do OP-VC é composta de uma Coordenação Geral e uma Gerência de Mobilização Social e OP, subordinadas à Secretaria Municipal de Governo. Em seus anos iniciais a Coordenação do OP era subordinada

²⁹Disponível em: http://www.observapoa.com.br/default.php?reg=2&p_secao=24. Acesso em 05 de nov. 2018.

³⁰ Posse do prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT) para a gestão 1997-2000.

à Secretaria de Finanças do município, passando posteriormente para a estrutura da Secretaria de Governo. Além da Coordenação do OP e da Gerência de Mobilização, que são órgãos permanentes da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, com cargos de livre nomeação do Prefeito, existe um Conselho do Orçamento Participativo, eleito em cada congresso, realizado normalmente de dois em dois anos, e composto por delegados representantes de cada plenária das zonas urbana, rural e das plenárias temáticas (NOVAES, 2011).

Em seguida o Conselho do Orçamento Participativo elege sua Executiva, a quem compete coordenar o Conselho e convocar suas reuniões, apresentar ao Conselho a proposta de política tributária e arrecadação do município, submeter para apreciação do Conselho os projetos da Lei Orçamentária Anual (LOA), do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além das obras e atividades que deverão constar do Plano de Investimentos.

O cronograma do OP-VC prevê três meses para discussões em plenárias, prevendo-se o prazo de quinze dias, após a última plenária, para a realização do Congresso do OP. É justamente no Congresso que os delegados eleitos pelas comunidades defenderão as demandas prioritárias de cada região. Todavia, o prazo máximo para a realização do Congresso é o dia quinze de agosto, posto que o prazo para encaminhar a proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA) à Câmara de Vereadores é o dia trinta do mesmo mês (NOVAES, 2011).

Analisando o OP-VC em seu trabalho de dissertação de mestrado Novaes (2011) mostrou que o OP-VC enfrentou problemas como a ausência de discussões sobre os custos das obras necessárias e dos recursos municipais disponíveis para investir em cada orçamento anual; os atrasos na execução das obras aprovadas; a indefinição dos prazos necessários para atender às demandas aprovadas; e a falta de mecanismos de acompanhamento e fiscalização do cumprimento das deliberações.

Novaes (2011) argumenta que o OP-VC contribuiu parcialmente com a democratização da gestão pública municipal, entretanto não foi o principal responsável por uma efetiva participação da população na definição dos rumos das políticas públicas e também da aplicação dos recursos públicos. Para o autor, o OP-VC não atingiu uma ampla participação entre os diferentes segmentos da população municipal, não conseguiu manter uma regularidade na realização dos seus congressos ao longo dos anos e nem logrou implementar todas as decisões aprovadas em suas instâncias.

Desta forma, Novaes (2011, p 174) concluiu que “não é possível associar o OP-VC com uma possível eficiência administrativa da Prefeitura Municipal, pois o instrumento não é capaz de orientar adequadamente a gestão municipal no atendimento das demandas prioritárias da população e na correta aplicação dos fundos públicos”.

Percebe-se que o OP tende a perder espaço junto à administração pública e conseqüentemente a credibilidade com a população quando não consegue estabelecer um procedimento administrativo para que as demandas da população sejam atendidas regularmente, causando frustrações e insatisfação entre a população e o descrédito no processo.

Entretanto, é válido lembrar que há dois pontos fundamentais que se interligam quando da implantação do OP nos municípios de Porto Alegre e Vitória da Conquista, uma vez que ambos atravessavam uma crise financeira que minava a capacidade de investimentos e conseqüentemente gerava descrédito quanto ao Governo. E, portanto, o OP manifesta-se paralelamente à falta de recursos como um novo instrumento para melhor compreensão da gestão orçamentária alinhado as demandas da população e a capacidade da gestão pública.

Vislumbra-se, também, que as experiências do OP em Porto Alegre e em Vitória da Conquista demonstram seu atributo de inserir a população na gestão pública através da participação direta nas decisões do poder local. Pode-se inferir que com o OP é possível vislumbrar eficiência administrativa da prefeitura municipal, desde que o instrumento seja capaz de orientar adequadamente a gestão no atendimento das demandas prioritárias da população e na correta aplicação dos fundos públicos.

Desse modo, tendo em vista vivências do OP aqui apontadas, fica demonstrado que o OP pode ser entendido como uma prática democrática bem sucedida, mas a continuidade e eficácia do processo dependem da maior clareza quanto às demandas que podem ser atendidas e o prazo para tanto, da definição dos recursos disponíveis para investimento, além da adoção de medidas que garantam a prioridade ao atendimento das reivindicações aprovadas pela população.

CAPÍTULO III - Formulação do Orçamento Público em Euclides da Cunha/BA.

Neste capítulo inicialmente cabe apresentar o caminho metodológico adotado na pesquisa reafirmando a importância da utilização de um rol de documentos que possam expressar a verdadeira realidade do objeto. Por conseguinte, caracteriza-se o município de Euclides da Cunha/BA, sua localização geográfica e importância econômica na região Semiárido Nordeste II, compreendendo os aspectos econômicos e sociais para melhor compreensão do estudo.

Depois se busca expor o processo de elaboração do orçamento no município, os atores envolvidos, critérios para definição de metas e o papel da participação social frente ao poder de decisão do Legislativo, afirmando que as decisões políticas devem ser tomadas tendo em vista a vontade da população, de forma a atender ao bem comum. Nessa linha de pensamento é necessário analisar a dinâmica do processo orçamentário no município para entender se há participação social na distribuição dos recursos públicos.

3.1 Caminho metodológico adotado nesta pesquisa

A pesquisa foi realizada mediante análise das iniciativas de participação social na elaboração do orçamento público no município de Euclides da Cunha/BA, tendo como base os processos de formulação da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício 2019 e construção do PPA para os períodos de 2014-2017 e 2018-2021. Por oportuno, ressalta-se que em ambos os projetos de elaboração do PPA constam que o poder executivo os denominou de PPA-P.

Para atingir os objetivos propostos, utilizou-se o tipo de investigação voltada para os aspectos qualitativos, levando-se em consideração três fases para sua consecução: (i) a primeira, exploratória, com o exame de teorias convergentes; a definição do caminho metodológico; levantamento bibliográfico e documental; (ii) a segunda, referente à realização do trabalho de campo, com visitas *in loco* aos órgãos do governo municipal; a participação em eventos e a aplicação de entrevistas com gestores públicos e com lideranças da sociedade civil envolvidos; e (iii) por fim, o tratamento analítico das informações coletadas.

Exploraram-se as experiências de dois municípios que adotaram o Orçamento Participativo e as vantagens obtidas para democratizar a gestão, identificando as características em comum para melhoria da eficiência adotando o método tipológico,

que ao comparar fenômenos sociais complexos, o pesquisador cria tipos ou modelos ideais, construídos a partir da análise de aspectos essenciais do fenômeno (LAKATOS, 2003).

O caminho foi construído com a correspondente fase do tratamento dos dados levantados, na qual se juntou e analisou de forma interativa todas as informações resultantes das atividades realizadas. Com a análise documental foi possível fazer uma interconexão com os dados, identificando as relações que se estabelecem entre o enunciado prescritivo e o que se realiza na prática. Desse modo, foi necessário consultar documentos oficiais do processo de elaboração do orçamento municipal, como Leis, atas, históricos do orçamento, regimentos internos, relatórios, resoluções e os documentos resultantes dos projetos de lei, conforme sistematizado no quadro 3:

Quadro 3 - Sistematização dos documentos analisados

Tipo de documento	Data	Objeto	Contexto
Proposta de Governo	-	Programa de governo com definição das prioridades para uma nova gestão municipal	Registro da candidatura ao cargo de prefeito municipal
Lei	-	Lei Orgânica Municipal	Organização Municipal e alterações na estrutura dos poderes.
Resolução	-	Regimento Interno da Câmara Municipal de Euclides da Cunha	Definição das atribuições dos Vereadores e Comissões da Câmara
Ata	-	Audiência pública LOA 2019	Realização de audiência pública para elaboração do Projeto da LOA.
Projeto de Lei	30/08/2013	Plano Plurianual 2014-2017	Elaboração do PPA 2014-2017
Quadro descritivo	-	Plano Plurianual 2014-2017	Elaboração do PPA 2014-2017
Ata	16/08/2017	Frequência em audiência pública povoado Aribicé PPA 2018-2021	Audiência pública do PPA 2018-2021
Ata	-	Audiências públicas do PPA 2018-2021	Início da nova gestão municipal e elaboração do primeiro instrumento de gestão do então governo.
Ata	16/08/2017	Frequência em audiência pública povoado Ruilândia PPA 2018-2021	Audiência pública do PPA 2018-2021
Ata	17/08/2017	Plenária na Câmara de Vereadores PPA 2018-2021	Audiência pública do PPA 2018-2021
Lei	21/12/2018	LOA 2019	Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro 2019

FONTE: Prefeitura Municipal e Câmara Municipal de Euclides da Cunha, 2018.
ELABORAÇÃO: Alison Welber da Silva Almeida, 2019.

Os materiais coletados especificados no quadro 3 foram obtidos em visitas ao Gabinete do Prefeito e à Secretaria de Administração e Finanças. Também, obtiveram-se documentos junto à Câmara Municipal de Vereadores através de suas Comissões de Orçamento, sendo disponibilizadas os registros das sessões da Câmara Municipal por ocasião da discussão sobre o orçamento.

O exame da proposta de governo apresentada pela atual gestão para registro da candidatura junto ao TSE, cuja eleição se deu em outubro/2016 para o mandato 2017-2020, foi de fundamental importância para análise da definição de prioridades da administração no que se refere aos instrumentos de gestão estudados, bem como se identificou no documento o compromisso em implantar o OP no Município de acordo com o descrito no capítulo III, item 3.1.

No tocante a Lei Orgânica Municipal examinou-se a estrutura dos poderes para descrever o papel do Executivo e do Legislativo na elaboração do orçamento, os prazos inerentes ao PPA, LDO e LOA e a formulação do ciclo orçamentário no município. Consta, também, da Lei Orgânica a instituição das emendas individuais que modificam as relações de poder na decisão das verbas orçamentárias conforme exposto no capítulo III, item 3.3 e 3.4.

Já com o estudo do Regimento Interno da Câmara Municipal de Euclides da Cunha, constante no capítulo III, item 3.3, se observou as atribuições dos Vereadores e das Comissões da Câmara Municipal, registrando a obrigatoriedade da realização de audiências públicas.

Além do mais no quadro 3, se destaca a consulta às atas das audiências públicas do PPA 2014-2017 e 2018-2021 e da LOA 2019, relatadas Capítulo IV, para demonstrar a destinação de recursos públicos com a instituição das emendas impositivas, avaliar a estruturação do PPA 2018-2021 e por conseguinte avaliar a participação social da população.

Com relação à opção de recorte temporal para exame mais detido do PPA-P elaborado para os períodos de 2014-2017 e 2018-2021, esta pesquisa levou em consideração o fato que foi incorporada, nesses períodos, uma visão estratégica de participação social no planejamento do município, com a disponibilidade de documentos para estudo e análise. Conforme descrito no Projeto de Lei nº 032 de 30 de agosto de 2013 (PPA 2014-2017), o município passou a adotar um novo modelo

de construção de PPA, que tem como referência as inovações metodológicas incorporadas no PPA Federal e no PPA do Governo do Estado da Bahia³¹.

Na fase correspondente ao trabalho de campo procurou-se vivenciar na prática os processos de participação, inclusão dos interessados nas audiências públicas do PPA (diálogos, negociações e deliberações), coordenação e representação de interesses, mediação de conflitos e construção de consensos. Foram realizadas visitas *in loco* para observação direta em audiências públicas e assembleias populares realizadas durante o processo de elaboração do PPA-P e da Lei Orçamentária Anual.

Acrescenta-se a isso, a importância da observação como participante para compreender o processo de elaboração do Orçamento até as fases de sua aprovação pelo Legislativo. Aqui o pesquisador se detém mais no processo de resultado e nos produtos, buscando as causas, as origens, os comportamentos, as ações e como esses se traduzem nas atividades da gestão. Assim, a participação do pesquisador, enquanto observador, permitiu o contato direto com as pessoas e grupos, incorporando-se a eles e à sua realidade.

Utilizando o descrito em Lakatos (2003), a entrevista aqui utilizada é de caráter semiestruturada, valorizando a presença do pesquisador ao recortar determinada temática e a perspectiva do informante com a liberdade de contribuir para o desenvolvimento do tema proposto, através da sua forma de apreender a realidade em que vive. É uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão a ser estudada.

No tocante ao roteiro das entrevistas, conforme o apêndice A dirigido à sociedade civil, buscou-se obter primeiramente o perfil do entrevistado, sua visão sobre gestão democrática e o papel da população neste espaço, para em seguida colher informações sobre o processo orçamentário e a participação social. No apêndice B, inicialmente se colheu a qualificação e função desempenhada do entrevistado junto a gestão pública, a relação com a população, o detalhamento dos processos de elaboração do PPA e da LOA, para enfim apurar as opiniões sobre a participação social no orçamento municipal.

³¹ O processo de democratização, por meio de instrumentos participativos de consulta à sociedade no processo de elaboração do PPA, iniciou-se com o PPA 2004-2007 que marcou a primeira experiência brasileira com participação social para a construção de diretrizes e prioridades no Plano. Ver em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/monitoramento-participativo>. Acesso em 09 de jul de 2019.

Na opção pela realização de entrevistas, buscou-se selecionar informantes que desempenharam função de gestor público e que estivessem diretamente envolvidos com a consecução da gestão orçamentária ou em processos participativos de outra natureza, tendo como foco os líderes sindicais ou de associações existentes no município. Assim, para a seleção dos entrevistados, preferiu-se o sistema de rede, que trata de identificar segundo o ego focal com a indicação dos possíveis informantes a serem entrevistados e selecionados entre os participantes do processo de elaboração do PPA-P e do Orçamento com representatividade social.

Inicialmente, contactou-se um vereador membro da Comissão de Controle, Orçamento, Finanças, Fiscalização e Tributação da Câmara Municipal, primeiro ego focal, para auxiliar na identificação de potenciais entrevistados na arena política local e que estivessem envolvidos na questão da participação social na gestão orçamentária. Por outro lado, buscou-se em um primeiro contato para representação da sociedade civil, o Presidente do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, entidade consolidada e atuante no município.

A escolha em ouvir os gestores públicos engajados demonstrou ser essencial para se saber se, além da existência da participação social em si, seria necessário a consolidação de outras circunstâncias específicas que propiciassem uma gestão pública mais colaborativa e democrática. Entende-se que analisar duas realidades políticas e sociais distintas contribui para o enriquecimento analítico de todos os dados coletados.

Como resultado da primeira conversa, três representantes do governo foram selecionados para entrevistas: (i) o atual Prefeito do Município (gestão 2017-2020); (ii) o Presidente da Câmara de Vereadores período 2017-2018; e, (iii) a Contadora – Coordenadora do PPA-P 2018-2021. Não foi possível a efetivação da entrevista com o chefe do Poder Executivo, sendo designado o seu Secretário de Administração Municipal, para compor o rol de representantes do governo.

Por outro lado, buscaram-se outros potenciais entrevistados com os representantes da sociedade civil, entre eles: (i) Presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Euclides da Cunha/BA; (ii) Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; (iii) Secretário dos Jovens e Adolescentes do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Euclides da Cunha/BA; (iv) Presidente da Central das Associações de Euclides da

Cunha; e (v) Diretor da Associação Comercial e Empresarial de Euclides da Cunha. Neste processo de entrevistas logrou-se êxito com todos os indicados.

Optou-se por subdividir as entrevistas em dois grupos, com depoimentos de representantes do governo e os atores da sociedade civil. A divisão dos grupos e a quantidade das entrevistas (dez no total) foram estabelecidas para que se pudesse ter o relato sobre as experiências, expectativas e decepções com o processo participativo por parte dos atores sociais (representantes) e quanto aos resultados obtidos e as dificuldades de sua consecução do lado do Governo. As entrevistas audiogravadas foram previamente agendadas e ocorreram de forma presencial no local indicado pelo entrevistado.

Neste processo, ressalta-se que a opção dos entrevistados se justifica em função de serem atores presentes no processo decisivo da gestão orçamentária, sendo que no caso dos representantes do governo só foi possível quatro entrevistas depois de diversas tentativas de agendamento. Já os representantes da sociedade participam de associações civis ou sindicatos ativos no Município, estando representados aqui tanto o público da área urbana quanto da área rural.

Com as visitas em eventos correlatos ao tema, permitiu-se que fosse possível identificar o público alvo participante, conhecer às contribuições possíveis, as regras do processo, a organização e condução dos diálogos e as expressões faciais de postura e voz dos envolvidos entendendo sua satisfação, contentamento, indignação ou aprovação do processo de participação.

Por fim, confrontaram-se os conceitos sistematizados na pesquisa bibliográfica, documental e oriundos do trabalho de campo com as respostas dadas às entrevistas, organizadas em torno da análise da partilha do poder decisório entre Estado e sociedade civil e da inclusão dos consensos obtidos nos processos participativos e execução via orçamento, com o objetivo de conferir a participação social na formulação de políticas públicas no município, tendo como referência a proposta desta pesquisa.

Este percurso metodológico possibilitou verificar a existência de consensos e controvérsias quanto à experiência participativa no Município estudado, como também evidenciar o nível de satisfação dos atores com relação aos canais participativos oferecidos pela gestão.

3.2 O município: algumas notas.

O município de Euclides da Cunha está localizado no Estado da Bahia, possui uma área de 2.235,3 km² e cuja sede municipal fica a 331km da capital do Estado da Bahia. De acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010, a população do município de era igual a 56.289 habitantes (população estimada em 2018 de 59.842 pessoas³²), sendo que 48,71% (27.419 pessoas) residentes em área urbana e 51,29% (28.870 pessoas) em área rural, com taxa deurbanização de 48,7%.

O município foi desbravado por colonos oriundos dos municípios circunvizinhos, principalmente de Monte Santo e de Tucano, que ali se fixaram com suas famílias, dedicando-se à lavoura e ao criatório de gado, esteios que permanecem na economia municipal. O seu primeiro núcleo populacional foi a Fazenda Cumbe do Major, sendo este o marco inicial da sua história. Pela lei provincial nº 2152, de 18-05-1881, criou-se o distrito com a denominação de Cumbe, subordinado ao Município de Monte Santo, cujo apelido “cidade do Cumbe” ainda é conhecido na atualidade ao se referir ao município de Euclides da Cunha³³

Contudo, pelo decreto estadual nº 11089, de 30-11-1938, o distrito de Cumbe tomou a denominação de Euclides da Cunha e sua emancipação política ocorreu em 1933 quando foi desmembrado do Município de Monte Santo.

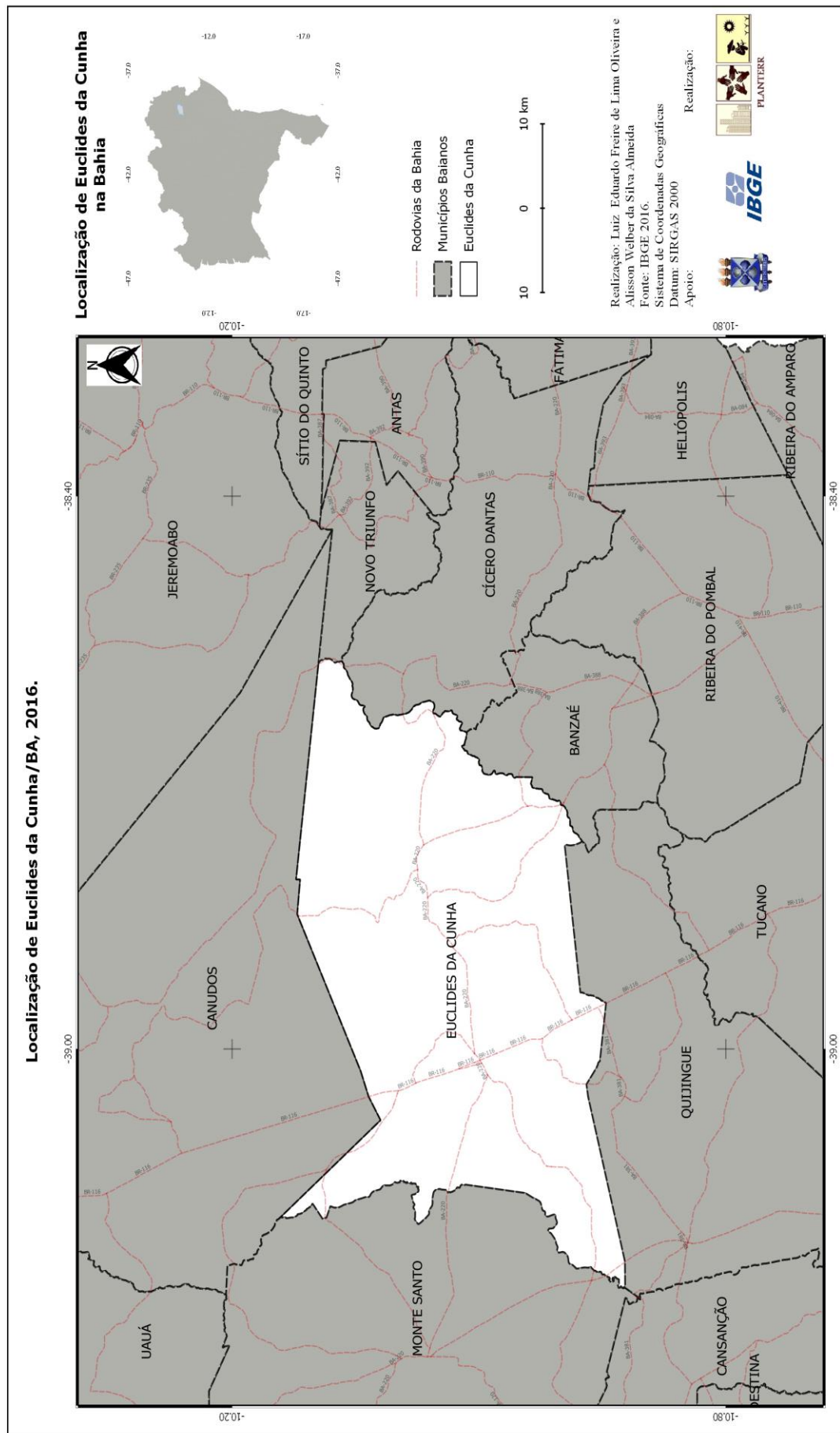
O município tem ligação direta com o episódio da guerra de Canudos, podendo ser identificado alguns pontos turísticos que fazem referência à época, como a casa onde se hospedou o major Moreira César, na praça da Bandeira; o painel de azulejos, na praça Duque de Caxias, que retrata a guerra de Canudos; e o acervo do escritor e poeta José Aras, que ocupa uma sala do Educandário Oliveira Brito. Sabe-se que durante a guerra de Canudos, as forças republicanas permaneceram em acampamentos como se fosse um quartel-general, quando Euclides da Cunha ainda se chamava Cumbe.

Conforme demonstrado na figura 3, Euclides da Cunha mantém como limítrofe os municípios de Monte Santo, Novo Triunfo, Quijingue, Cansanção, Cícero Dantas, Jeremoabo, Canudos e Banzaê, destacando-se como o de maior relevância dentre os citados em razão da número de habitantes e dos dados econômicos em relação ao PIB.

³² Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/euclides-da-cunha/panorama>. Acesso em: 16 de mai. 2019.

³³ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/euclides-da-cunha/historico>. Acesso em: 11 de ago. 2019.

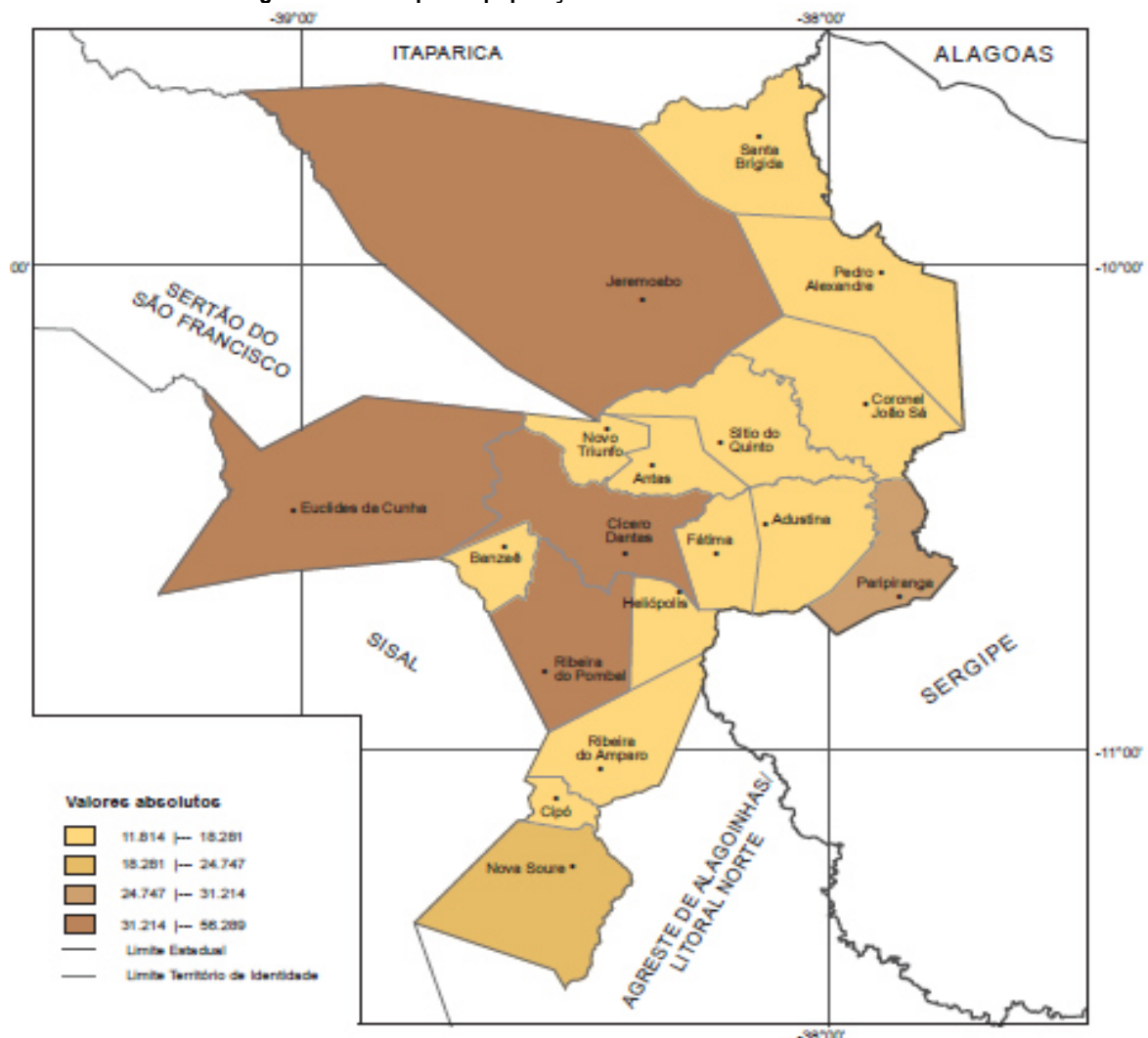
Figura 3 - Localização do Município de Euclides da Cunha/BA



Além disso, a história do município também guarda atrações de cunho religioso, como a capela da Santíssima Trindade e a Capela de São Vicente estão localizadas no povoado do Massacará. A primeira, datada do século XVII, a igreja guarda uma réplica da imagem de Nosso Senhor da Trindade (a original encontra-se em Roma).

Ressalta-se que o município de Euclides da Cunha integra o Território de Identidade Semiárido Nordeste II, instituído pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial em 2004, que abrange 18 Municípios³⁴ e tem uma área de 16.379 km². De acordo com a figura 4, o Município aparece entre os quatro com maior população do território de Identidade Semiárido Nordeste II.

Figura 4 – Municípios e população do território Semiárido Nordeste II – 2010



FONTE: SEI, 2010.

³⁴ Ver em: www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17. Acesso em 10/08/2018. Municípios que integram o Território Semiárido Nordeste II: Adustina - Antas - Banzaê - Cícero Dantas - Cipó - Coronel João Sá - Euclides da Cunha - Fátima - Heliópolis - Jeremoabo - Nova Soure - Novo Triunfo - Paripiranga - Pedro Alexandre - Ribeira do Amparo - Ribeira do Pombal - Santa Brígida - Sítio do Quinto.

Evidenciando a importância do Município de Euclides da Cunha no Território de Identidade que está contido, aponta-se na tabela 1, as informações de população e Produto Interno Bruto – PIB dos municípios pertencentes ao Semiárido Nordeste II. Verifica-se a liderança do Município de Euclides da Cunha nos critérios demográfico e econômico no âmbito do Território de Identidade, superando o segundo colocado, Ribeira do Pombal, em 16,7 % no critério população e 22,4% no critério PIB.

Tabela 1 - Distribuição da população e do PIB dos Municípios do Território de Identidade Semiárido Nordeste II – 2010

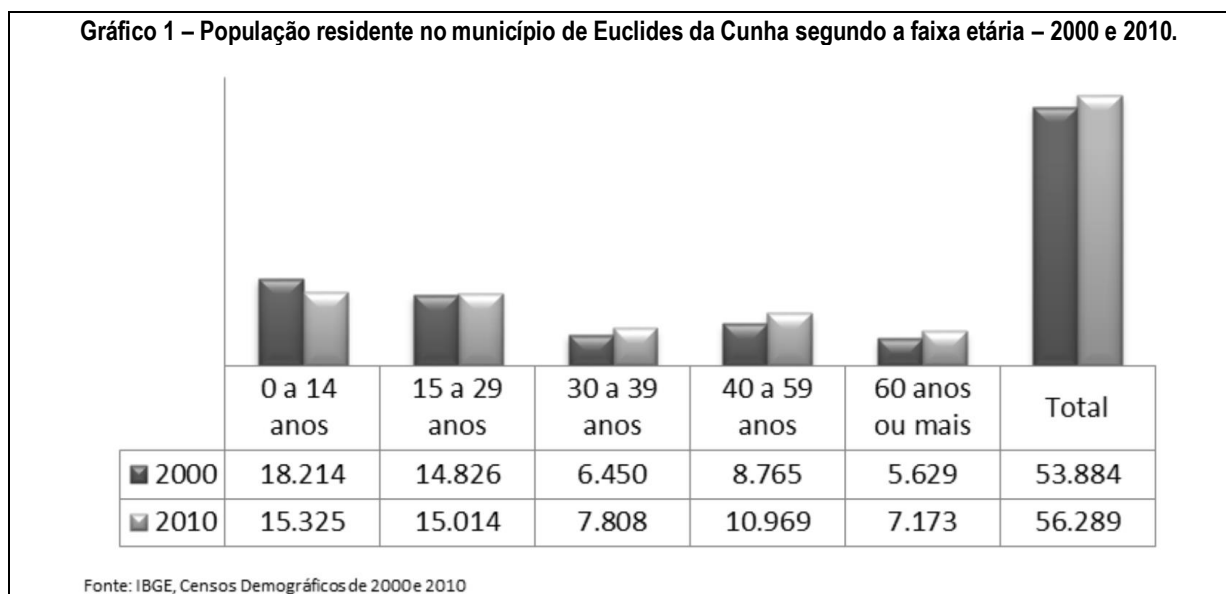
Município	População	PIB*
Euclides da Cunha	56.289	330,32
Ribeira do Pombal	48.271	269,86
Jeremoabo	37.661	174,22
Cícero Dantas	32.304	137,39
Paripiranga	27.782	166,14
Nova Soure	24.132	95,7
Fátima	17.652	67,63
Antas	17.078	65,95
Coronel João Sá	17.066	104,72
Pedro Alexandre	16.995	67,26
Cipó	15.764	68,91
Adustina	15.706	95,69
Santa Brígida	15.059	59,6
Novo Triunfo	15.057	41,89
Ribeira do Amparo	14.267	56,98
Sítio do Quinto	12.603	55,99
Heliópolis	12.444	51,03
Banzaê	11.811	43,25
Total	407.941	1.952,53

FONTE: IBGE. Censo Demográfico 2010

*Em R\$ 1 milhão

Em relação à estrutura demográfica do Município, segundo dados do IBGE (2010) houve mudanças entre 2000 e 2010 verificada na ampliação da população idosa que cresceu 2,45% em média ao ano. Em 2000, este grupo representava 10,4% da população, já em 2010 detinha 12,7% do total da população municipal.

Também de acordo com o IBGE (2010), gráfico 1 mostra que o segmento etário de 0 a 14 anos registrou crescimento negativo entre 2000 e 2010, com média de -1,71% ao ano. Crianças e jovens detinham 33,8% do contingente populacional em 2000, o que correspondia a 18.214 habitantes. Em 2010, a participação deste grupo reduziu para 27,2% da população, totalizando 15.325 habitantes.

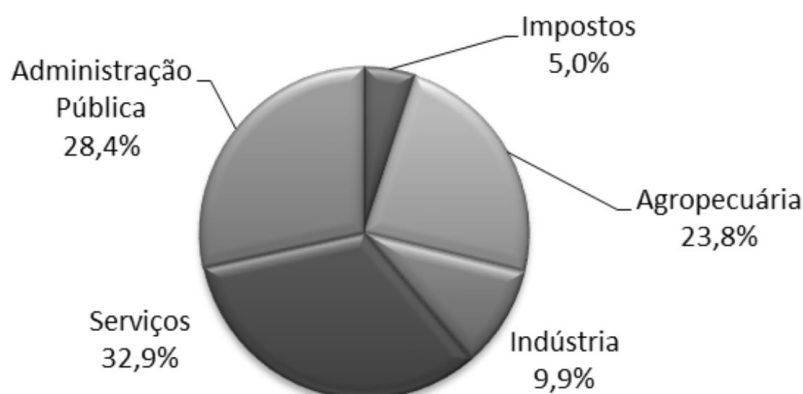


Ainda de acordo com o gráfico 1, é possível auferir que quanto à população residente no município na faixa etária de 15 a 59 anos exibiu-se um crescimento populacional (em média 1,18% ao ano), passando de 30.041 habitantes em 2000 para 33.791 em 2010. Em 2010, este grupo representava 60,0% da população do município.

Considerando os dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome³⁵, verificou-se uma população economicamente ativa de 21.943 habitantes, a taxa de desocupação municipal de 13,4% e o valor do rendimento médio mensal das pessoas ocupadas de R\$ 510,88. Entre os homens, o rendimento era de R\$ 593,69 e entre as mulheres de R\$ 436,23, apontando uma diferença de 36,1% maior para os homens. Em 2014, tinha um PIB per capita de R\$ 8.175,96 (PIB per capita: IBGE). O gráfico 2 apresenta a participação dos setores econômicos no PIB do município com destaque para os serviços.

³⁵ Ver em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/transparencia-e-dados-abertos>. Acesso em: 11/08/2018.

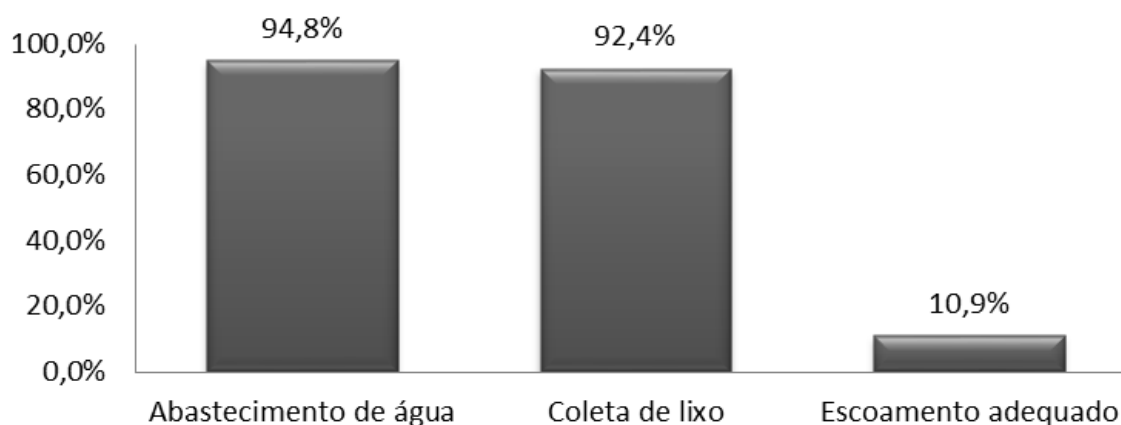
Gráfico 2 – Participação dos setores econômicos no PIB do Município de Euclides da Cunha em 2010.



Fonte: IBGE

Por outro lado, é importante ressaltar as condições de saneamento e serviços correlatos do município, que interferem nas condições de saúde da população. Dados do Censo Demográfico de 2010 revelaram que na área rural do seu município, a coleta de lixo atendia 83,5% dos domicílios. Quanto à cobertura da rede de abastecimento de água, o acesso nessa área estava em 68,6% dos domicílios particulares permanentes e 11,3% das residências dispunham de esgotamento sanitário adequado. No caso da área urbana, o gráfico 3 fornece a distribuição desses serviços para os domicílios particulares permanentes:

Gráfico 3 – Percentual de domicílios da área urbana com acesso à rede de abastecimento de água, à coleta de lixo e ao escoamento do banheiro ou sanitário adequado 2010.



Fonte: IBGE - Censos Demográficos de 2000 e 2010

Como já mencionado o município foi emancipado em 19 de setembro de 1933, sendo que sua história política tem início em 1945 com o fim do Estado Novo no Brasil,

período em que se voltou a desfrutar da plena democracia com eleições para prefeito e a instalação da Câmara Municipal de Vereadores.

Destaca-se, porém, que o mesmo grupo pertencente às correntes políticas tradicionais dominou a política municipal desde a sua democratização, sendo possível inferir que no poder executivo municipal sempre reinou os partidos com espectro político de direita³⁶, conforme apresentado no quadro 4.

Quadro 4 – Partidos políticos e período de mandato dos prefeitos eleitos no município de Euclides da Cunha/BA

Partido	Início do mandato	Fim do mandato
PSD	31 de janeiro de 1948	30 de janeiro de 1951
PSD	31 de janeiro de 1951	30 de janeiro de 1955
PSD	31 de janeiro de 1955	30 de janeiro de 1959
PSD	31 de janeiro de 1959	30 de janeiro de 1963
PSD	31 de janeiro de 1963	30 de janeiro de 1967
ARENA	31 de janeiro de 1967	30 de janeiro de 1971
ARENA	31 de janeiro de 1971	30 de janeiro de 1973
ARENA	31 de janeiro de 1973	31 de janeiro de 1977
ARENA	1º de fevereiro de 1977	31 de janeiro de 1983
PDS	1º de fevereiro de 1983	31 de dezembro de 1988
PFL	1º de janeiro de 1989	31 de dezembro de 1992
PFL	1º de janeiro de 1993	31 de dezembro de 1996
PFL	1º de janeiro de 1997	31 de dezembro de 2000
PL	1º de janeiro de 2001	31 de dezembro de 2004
PMDB	1º de janeiro de 2005	31 de dezembro de 2008
DEM	1º de janeiro de 2009	31 de dezembro de 2012
PSD	1º de janeiro de 2013	31 de dezembro de 2016
PDT	1º de janeiro de 2017	Atual

FONTE: TSE³⁷.

ELABORAÇÃO: Alison Welber da Silva Almeida, 2019.

Por oportuno, frisa-se que essa visão da ideologia política de esquerda ou de direita serve para diferenciar os projetos políticos que indicam o conjunto de ideias e valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos. De acordo com Bobbio (1997) a esquerda prioriza a igualdade e a direita, a liberdade. Porém, cabe destacar que são definições que variam conforme o contexto e a conjuntura em que se inserem.

³⁶ Sabe-se que são várias as classificações encontradas na literatura a partir de metodologias diferentes de estudos, mas elas compartilham o eixo esquerda-direita como conceito geral de enquadramento de ideologias e partidos.

³⁷ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>. Acesso em 10 de jul 2019.

Avistou-se uma possível mudança na conjuntura política a partir do surgimento da coligação encabeçada pelo PDT, partido conhecido como de “centro-esquerda”, composta por PSB / DEM / PSDB / PMDB / PR / PTB / PRB / PPS / PV / PRTB, denominada “Construindo Um Novo Tempo”, cuja eleição se saiu vitoriosa em outubro de 2016. Em seu programa de governo³⁸ a coligação enfatizou que “a participação da sociedade é fundamental para a realização de qualquer desenvolvimento”. Além do mais, como medida para uma “gestão ética, democrática, participativa, transparente e eficiente” assumiu o compromisso de implantar o Orçamento Participativo Cidadão³⁹. Possivelmente, foi com esse intuito que se lançou no primeiro ano de governo, em 2017, a elaboração do plano plurianual para o período 2018-2021, intitulado de PPA-P que será visto adiante.

Ainda na questão política, tem-se que o número de vereadores de um município está relacionado com a quantidade de habitantes respeitando o que diz o art. 29 da CF 1988 que juntamente com a Emenda nº 58, de 2009, define no inciso IV apenas um número máximo de vereadores conforme o número de habitantes. E, conforme Lei Orgânica de Euclides da Cunha, corroborando a Carta Magna, o Município conta com 15 (quinze) vereadores sendo este o limite máximo permitido.

No que se refere a educação, o município possui um campus da Universidade do Estado da Bahia - UNEB, Campus XXII, com os cursos de Letras e Engenharia Agrônômica (presenciais), além de uma unidade do IFBA - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Bahia – com ensino médio técnico integrado, ensino técnico subsequente e ensino superior em Informática e Edificações. Dados do IBGE⁴⁰, mostram que em 2015 os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 3.7 no IDEB, na comparação com cidades do mesmo Estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava esta cidade na posição 360 de 417. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 97.8 em 2010, posicionando o município na posição 147 de 417 dentre as cidades do estado e na posição 2411 de 5570 dentre as cidades do Brasil.

³⁸Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/BA/35130/2/50000010622/proposta_governo1470850314579.pdf

³⁹ Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/BA/35130/2/50000010622/proposta_governo1470850314579.pdf. Acesso em 10 de jul. 2019.

⁴⁰ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/euclides-da-cunha/panorama>. Acesso em: 16 de mai. 2019.

3.3 Dinâmica do processo orçamentário no Município de Euclides da Cunha/Ba.

Conforme ensina Souza (2016) o orçamento público é um dos instrumentos mais importantes de gestão da vida econômica das coletividades politicamente organizadas, indo muito além da dimensão meramente econômica ou contábil-financeira, se destacando como uma ferramenta de planejamento para decidir os fins e não apenas sobre a otimização dos meios. Para Souza (2016, p. 342) “trata-se de gerir os recursos públicos que serão investidos (ou não) para satisfazer as necessidades da população”.

Todavia, o orçamento público ainda consiste em um processo decisório centralizado, com características de uma esfera pública não democrática que começa com a iniciativa do Poder Executivo e culmina na análise e aprovação do Poder Legislativo sem espaço para mediações institucionais e sociais. E essa dinâmica se aplica ao município de Euclides da Cunha como se verá adiante.

A Lei Orgânica do Município de Euclides da Cunha dispõe no art. 87, §6º, dos prazos para que os projetos de lei sejam enviados pelo Prefeito à Câmara Municipal. Assim, o Plano Plurianual obedece a Lei Complementar Federal (ou seja, até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo), o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e o do orçamento anual até 30 de setembro.

Após envio à Câmara os projetos de lei relativos ao PPA, LDO e LOA serão apreciados pelo Legislativo na forma do regimento interno, cabendo à Comissão Permanente de Finanças examinar e emitir parecer sobre os referidos projetos e posterior envio para votação no plenário da Câmara. Por conseguinte, concluída a apreciação e aprovação pelo Legislativo os documentos são devolvidos ao Executivo, conforme prazos descritos no quadro 5, para decorrente sanção e publicação da legislação no diário oficial.

Quadro 5 - Prazos para elaboração e aprovação dos projetos de leis orçamentárias do Município de Euclides da Cunha/BA.

Projetos	Data limite para remessa ao Legislativo	Data limite para o Legislativo devolver ao Executivo
PPA	31/ago	22/dez
LDO	15/abr	30/jun
LOA	30/set*	22/dez

FONTE: Lei Orgânica do Município de Euclides da Cunha-Bahia, 2018.

ELABORAÇÃO: Alison Welber da Silva Almeida, 2019.

* Disposto na Lei Orgânica do Município no art. 87, §6º, III.

Visto desta forma, o ciclo orçamentário no Município se fundamenta no papel específico que cada poder exerce no processo orçamentário. Ou seja, cabe ao Executivo elaborar os projetos de lei e executá-los; ao Legislativo compete discutir, propor emendas, aprovar as propostas orçamentárias e depois julgar as contas apresentadas pelo chefe do Executivo. Esse caminho vicioso se reproduz no município como prática comum dos governos, sem que haja participação social.

Neste cenário, ressalta-se como marco para questão de fiscalização da aplicação dos recursos públicos e para o fomento à participação social no ciclo orçamentário, o exigido pela LRF que estabelece a necessidade de haver ampla divulgação dos planos e do orçamento durante o processo de elaboração e discussão prevendo inclusive incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas. Cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cumprir o determinado dispositivo legal do art. 48, §1º, I, da LRF⁴¹, mesmo que tais procedimentos de práticas participativas sejam de forma superficial.

Acrescenta-se a isso que no município de Euclides da Cunha, se destaca, também, o disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal que dispõe no art. 243, §3º:

A Comissão de Controle, Orçamentos, Finanças, Fiscalização e Tributação realizará audiências públicas, tanto com autoridades de outros Poderes quanto com entidades representativas da sociedade, que possam contribuir para o debate e o aprimoramento dos projetos do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como durante o acompanhamento da sua execução.

Compreende-se que pelas normas citadas que a composição do ciclo orçamentário no Município possibilita legalmente a realização de no mínimo três audiências públicas em fases distintas: a primeira a ser realizada pelo Poder Executivo na fase de elaboração e discussão do orçamento conforme prevê a LRF; e, demais audiências públicas devem ser realizadas pela Comissão de Controle, Orçamentos, Finanças, Fiscalização e Tributação nas fases de apreciação dos projetos e na sua execução obedecendo o Regimento Interno da Câmara Municipal.

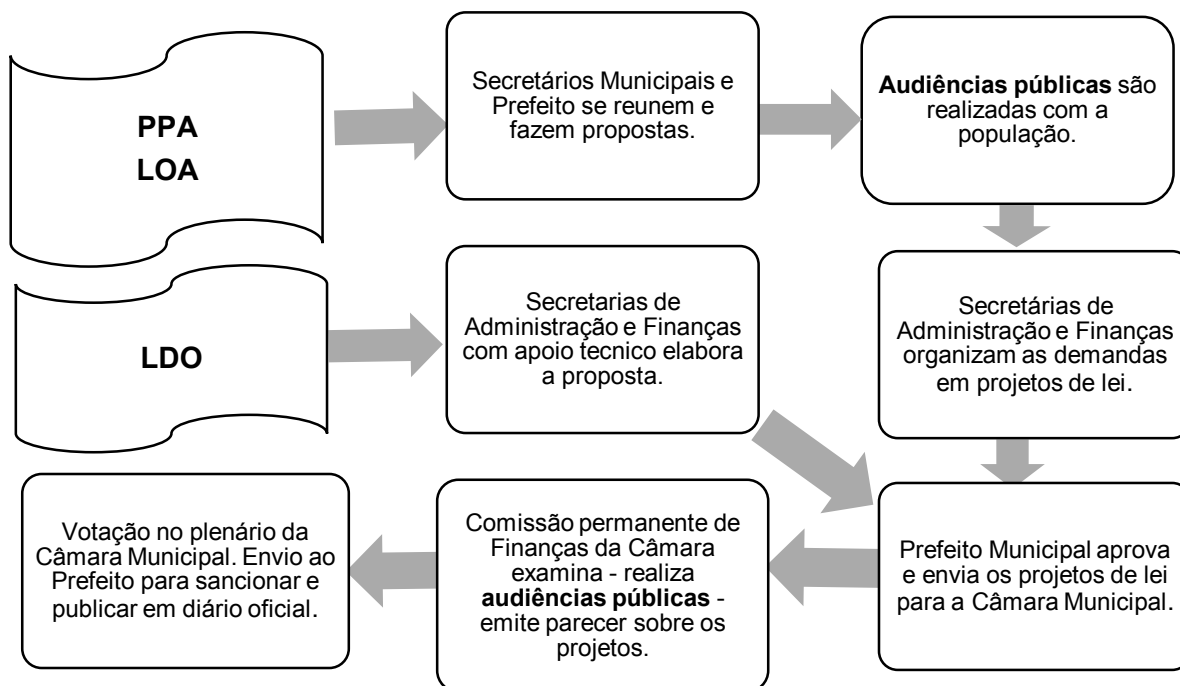
A realização das audiências públicas se insere nesse contexto de gestão orçamentária democrática por serem conhecidas como espaços públicos de debate, transparente e de ampla discussão em que se vislumbra a comunicação dos vários

⁴¹ Dispõe o artigo 48, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que “a transparência será assegurada mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

setores da sociedade com o governo local. Tendo como objetivo maior incentivar os presentes na busca de soluções de problemas públicos, as audiências podem ser realizadas na elaboração de projetos de lei, após a implantação de políticas públicas e até mesmo para discussão e avaliação de seus resultados e impactos o que ratifica sua importância.

A figura 5 ilustra as fases do ciclo orçamentário no Município de Euclides da Cunha, tendo como base a Lei Orgânica do Município, o Regimento Interno da Câmara Municipal e a elaboração dos projetos de Lei do PPA/LDO/LOA do período de 2013 até 2019 como a participação em reuniões e audiências públicas, que permitem transcrever os caminhos inerentes ao processo orçamentário.

Figura 5 - Ciclo orçamentário do município de Euclides da Cunha/BA, 2018.



FONTE: Lei Orgânica do Município de Euclides da Cunha-Bahia, 2018.
ELABORAÇÃO: Alison Welber da Silva Almeida, 2019.

Percebe-se que a elaboração do orçamento público no Município tem início com as reuniões entre os Secretários Municipais e o Poder Executivo para formulação de propostas e só após esse transcurso é que ocorrem as primeiras reuniões com os representantes da sociedade. Esse ciclo pode ensejar no vício de utilizar as audiências públicas apenas como espaço para apresentar aquilo que já foi decidido, transformando a população em meros ouvintes.

Vale mencionar a realização da primeira⁴² audiência pública sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA – 2019) que ocorreu em 26/09/2018 as 19hs no Centro de Cultura em Euclides da Cunha/BA. O evento contou com a presença do secretariado municipal e de alguns poucos representantes da comunidade, oportunidade em que se apresentou os instrumentos do orçamento público (PPA, LDO e LOA), trazendo, também, como novidade a ideia de orçamento participativo no município como necessário para assegurar a transparência. No entanto, como se sabe o projeto de lei do orçamento anual deve ser enviado pelo Chefe do Executivo à Câmara de Vereadores até o dia 30 de setembro e a referida audiência pública foi realizada há apenas quatro dias antes do prazo do fechamento do projeto para envio ao Poder Legislativo.

Nesse caso, a disponibilização do espaço público (audiência) ou a possibilidade de um número de cidadãos participar direta ou indiretamente da tomada de decisão do orçamento não pode ser considerada como orçamento participativo, tendo em vista a falta de reais alternativas e condições de escolhas aos participantes. Até porque, no OP se pressupõe que as deliberações nas assembleias sejam consideradas na elaboração da proposta da LOA a ser enviada para a Câmara Municipal, requerendo um planejamento antecipado.

No Brasil, uma nova mudança significativa na elaboração do orçamento ocorreu com a promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional 86, que torna impositiva a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento da União. O texto é proveniente da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 358/13, que ficou conhecida como PEC do Orçamento Impositivo e obriga o Poder Executivo a executar as emendas parlamentares ao Orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior⁴³.

Como lembra Avritzer (2005) a institucionalização das emendas impositivas trouxe como consequência para o Brasil um orçamento elaborado de forma clientelista. Isso se reflete na falta de conclusão de obras públicas sem planejamento e o desperdício dos recursos, uma vez que os parlamentares pulverizam os fundos de acordo com sua estratégia eleitoral, aprovam emendas com menores valores para

⁴² Ressalta-se que foi a única encontrada nos registros disponíveis dos órgãos pesquisados, sendo que o próprio Governo local apresentou o evento para a comunidade como a “primeira” audiência pública da LOA.

⁴³ Ver em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/483652-PROMULGADA-EMENDA-CONSTITUCIONAL-DO-ORCAMENTO-IMPOSITIVO.html>. Acesso em: 11/08/2018.

obras orçadas em milhões implicando que o término dessas obras poderia estar distante quinze ou vinte anos.

Todavia, este mecanismo que prevê a obrigatoriedade do acatamento das emendas realizadas no Legislativo pelo Executivo somente pode ser aplicado no âmbito local se prevista na Lei Orgânica do Município. E, foi justamente neste contexto, que a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Vereadores de Euclides da Cunha promulgou a Emenda a Lei Orgânica Municipal nº 001/2017, acrescentando dos §§ 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 do art. 87 da Lei Orgânica para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária por meio das emendas individuais. Os vereadores do município podem agora distribuir parte dos recursos públicos do orçamento municipal como bem entenderem e conforme as suas intenções políticas.

Aqui se concorda com o professor Avritzer (2005), entendendo que essa prática institucional remete ao que há de pior no cenário de elaboração do orçamento público, pelo fato propiciar ao político ou partido político ampliar seu eleitorado utilizando processos mais demagógicos e favoritistas com o uso do dinheiro público. Destinar recursos do orçamento para emendas de vereadores é um retrocesso na tentativa de aprofundamento da democracia participativa.

O nascimento desse modelo de orçamento impositivo no Município contrasta com as práticas de uma moderna sociedade democrática, revivendo o já retratado por Fedozzi (2000) que aponta para o profundo autoritarismo como característica da formação social e política do Estado e da sociedade brasileira, como também vai de encontro ao desejo de incentivar a participação social na gestão pública local.

Esse viés autoritário é compreendido na obrigatoriedade da execução orçamentária como fonte de poder nas mãos do Legislativo que tende a resgatar condutas sociopolíticas de caráter tradicional, patrimonialistas, oligárquicas e clientelistas para o campo do orçamento municipal frente às tentativas de modernização da gestão pública.

Dessa forma, é preciso romper com essa dinâmica do processo orçamentário no município que centraliza o poder de decisão sobre uso dos recursos públicos nas mãos do Executivo e Legislativo. Essa mudança começa com a politização do orçamento e a consequente inclusão da sociedade civil, reconhecendo as audiências públicas como espaço de diálogo deliberativo e não apenas consultivo ou informativo.

É neste caminho que se defende a implementação do orçamento participativo como um guia para um planejamento eficiente em que o poder de decisão possa ser

cedido a população. Tem-se visto que expressivo ou não, a magnitude do OP está no fato da prioridade para investimento público ser definido pela vontade do povo independentemente da existência de recursos públicos dilatados ou não, pois sua aceitação na sociedade é inquestionável.

3.4 Orçamento democrático: decisão nas mãos do Legislativo Municipal vis-à-vis com o OP.

Como foi observado a recente decisão de alterar a Lei Orgânica Municipal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária por meio das emendas individuais de vereadores pode ser entendida como um retrocesso na tentativa de aprofundamento da democracia participativa no município de Euclides da Cunha, pois significa o fortalecimento do poder Legislativo e o enfraquecimento da necessária participação social.

Vale lembrar que conforme determina o § 9º do art. 166 da Constituição Federal (CF), incluído pela EC nº 86/2015, as emendas individuais inseridas ao projeto de Lei Orçamentaria serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que 0,6%, ou seja, metade deste valor deverá ser destinado pelos parlamentares a ações e serviços públicos de saúde.

Este consentimento legal pode trazer para o campo do orçamento municipal práticas muito comuns no processo de decisão da aplicação dos recursos públicos observadas em diversos momentos na história brasileira, a exemplo das relações de troca e de barganha tradicionalmente estabelecidas entre vereadores e população (FEDOZZI, 2000). Para enriquecer seu argumento sobre a atividade orçamentária Fedozzi (2000, p. 47), descreve que

(...) o orçamento público é (...) um instrumento privilegiado de acesso clientelístico aos recursos públicos através de processos de "barganha" - seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos públicos pelas instâncias governamentais mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais e/ou aos privados.

O que de fato se percebe é que a população não tem acesso às informações básicas sobre o orçamento público e ao Poder Legislativo se imputa toda a responsabilidade de avaliar e aprovar os instrumentos da gestão orçamentária. E mais, com as emendas impositivas os vereadores se apropriam de pedaços do orçamento agregando maior poder de decisão sobre os recursos, sua distribuição

ocorre em fatias tendo em vista seus próprios interesses particulares. Acabam, assim, por destinar verbas públicas em troca do apoio do eleitor, por questões meramente políticas, sem observar critérios sociais ou econômicos específicos.

Compreende-se que as emendas propiciam mais poder de barganha aos vereadores municipais, que se utilizam dos recursos para ampliação da sua base eleitoral. Portanto, o que se vê é uma prática danosa ao uso do dinheiro público e que não fortalece a implementação de uma gestão democrática.

Para demonstrar o impacto do uso do dinheiro público via emendas impositivas, tem-se como base a LOA 2019, Lei Municipal nº 1.563 de 21 de dezembro de 2018, que fixou a receita do município em R\$ 130.412.000,00 (cento e trinta milhões, quatrocentos e doze mil reais), conforme demonstrativo no anexo II. Desse total, dispõe a CF 88 e a Lei Orgânica Municipal que 1,2% deve ser destinado as emendas individuais, contabilizando R\$ 1.564.944,00 (um milhão, quinhentos e sessenta e quatro mil, novecentos e quarenta e quatro reais) para divisão entre os vereadores do município.

Nesse contexto, como o Município conta com 15 vereadores que compõem o Órgão Legislativo local, coube a cada um deles o valor aproximado de R\$ 104.000,00 (cento e dois mil quatro mil reais) referente as emendas impositivas individuais, sendo que metade do valor deve ser destinado obrigatoriamente as ações em serviços de saúde.

Buscando entender como os vereadores do município de Euclides da Cunha distribuem os recursos despendidos no orçamento pelas emendas impositivas, procurou-se primeiramente contabilizar a localidade com maior votação de cada um dos vereadores, ou seja, identificar o que se chama de base eleitoral⁴⁴. A organização do quadro 6 se deu pela listagem do vereador mais votado até o último eleito.

Nesse processo, fica evidenciado que os vereadores tendem a utilizar os recursos disponíveis para implantar ações em regiões consideradas de sua base, existindo a possibilidade do uso do dinheiro público para angariar votos e fortalecer os partidos políticos dominantes no contexto local.

⁴⁴ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-b>. Acesso em 24 de mai de 2019.

Quadro 6 - Zona de maior votação dos vereadores eleitos em 2016 no município de Euclides da Cunha/BA.

Eleito	Localidade com maior votação
1	Cidade; Povoados Pinhões, Campo Grande, Lagoa do Costa, Roça e Lagoa Fechada.
2	Povoados Aribicé, Varzea do Burro e Junco.
3	Povoados Caimbé, Monte Alegre, Cipó, Ferro Engomar.
4	Povoados Alecrim, Pinhões, Caimbé, Ruilândia e Baixa do Enxu,
5	Povoados Queimadas, Lagoa do Guedes, Araçás, Oiteiro.
6	Povoados Pai João, Serrânea e Pedra Branca e na cidade.
7	Bairros da Urbis e Nova América, Povoados Muriti e Rio Vermelho.
8	Povoado de Maria Preta e distrito Massacará.
9	Povoados Ruilândia, Lagoa Do Cupã, Melancia, Serra da Mãe Inácia.
10	Povoados Lagoa Andada, Curral Falso, Cedros.
11	Povoados Bananeiras e Vila Canãa.
12	Bairros do Pau Miúdo e Duda Macário e Povoado Cedros.
13	Povoados Carnaíba e Serra Vermelha.
14	Distrito Massacará e Povoado Campinhos.
15	Cidade.

FONTE: TSE⁴⁵.

ELABORAÇÃO: Alison Welber da Silva Almeida, 2019.

O quadro 6 apresenta os vereadores em ordem de votação decrescente, sendo contabilizadas todos os votos das zonas eleitorais do Município por candidato, conforme dados do TSE, para se encontrar as suas respectivas bases. Na divisão das localidades referiu-se à “cidade” como sendo a zona urbana do Município englobando todas as áreas não denominadas por bairros e as demais se referem as regiões da área rural.

Para categorização dos dados não se verificou as questões partidárias políticas, haja vista que a intenção é tão somente entender se os valores oriundos das emendas impositivas são destinados aos locais de maior votação dos vereadores ou não. Por conseguinte, se verificou para qual lugar os recursos foram distribuídos consoante exposto no quadro 7.

As informações dos quadros 6 e 7 corroboram o argumento apresentado de que as emendas individuais impositivas são distribuídas pelos vereadores como troca

⁴⁵ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2016/votacao-e-resultados/boletim-de-urna-na-web-resultado-por-secao-eleitoral>. Acesso em 24 de mai de 2019.

de favores com o eleitor na tentativa de propiciar ao político ou partido político ampliar seu eleitorado e, também, conquistar outras bases. Como visto, os recursos oriundos das emendas da LOA 2019 no município de Euclides da Cunha estão alocados em sua maioria na base eleitoral do vereador.

Quadro 7 – Distribuição dos recursos das emendas individuais dos vereadores por localidade em Euclides da Cunha/BA, 2019.

Eleito	Localidade de distribuição dos recursos
1	Cidade (Hospital Municipal Antônio Carlos Magalhães).
2	Povoados Aribicé, Carnaíba, Muriti, Caboré, Junco, Terra Branca e Capoeiras.
3	Povoados Ferro de Engomar, Caimbé, Comunidade de Constância e Serra Vermelha.
4	Povoados de Maria Preta, Vertente do Cupã, Pinhões, Caimbé e Ruilândia.
5	Povoados Queimadas, Oiteiro, Barreiro, Araçás, Curral Falso e das Gabrielas.
6	Cidade (Hospital Municipal Antônio Carlos Magalhães).
7	Povoado Muriti, na cidade (Hospital ACM) e no bairro Nova América.
8	Povoados Lagoa do Costa, Massacará e Veneza e na cidade (UPA).
9	Povoados de Ruilândia, Maria Preta, Pai João e Lagoa do Cupã.
10	Povoados Santo Antônio, Queimado do Santo Antônio, Lagoa Andada, e Roça Areia.
11	Povoados Vila Canaã, Alto do Paraíso, Lagoa do Guedes e Caimbé.
12	Bairros Bela Vista, Duda Macário e Casinhas.
13	Povoados de Serra Vermelha e Carnaíba.
14	Distrito de Massacará, Povoados Caimbé, Muriti e Serra Branca.
15	Cidade.

Fonte: LOA 2019, Lei nº 1.563, de 21 de dezembro de 2018.
ELABORAÇÃO: Alison Welber da Silva Almeida, 2019.

A ilustração da tabela identifica a simetria entre as localidades de maior votação do vereador na eleição de 2016 e a localidade de distribuição de recursos das emendas individuais. Percebe-se que alguns casos, como do eleito 13 e 15, as verbas das emendas impositivas foram destinadas em sua totalidade justamente para as localidades aonde o vereador obteve a maior expressividade dos votos. Os demais casos se observa a ligação entre uma ou mais localidades com maior votação do vereador e a destinação dos recursos das emendas impositivas.

Contrariando essas práticas, a implementação do OP possibilita uma esfera pública de cogestão em que as comunidades são chamadas a compartilhar as decisões do orçamento com o Executivo, bloqueando as práticas maliciosas do jogo

político que envolve a liberação de recursos do orçamento através das emendas individuais de vereadores, o que faz pensar no “resgate” de elementos do patrimonialismo frente às tentativas de modernização da gestão pública.

Ananias (2005) argumenta que o OP eleva o nível de demandas reprimidas essenciais para população e tende a provocar o desaparecimento de obras inacabadas e que atendem aos interesses partidários para pagar dívidas de campanha.

Argumenta Rousseau (1997), que a vontade do povo é soberana. Por isso, as decisões políticas, tanto legislativas quanto administrativas devem ser tomadas tendo em vista a vontade e necessidade da população, de forma a atender ao interesse geral, ao bem comum, a promoção da justiça, do direito e da igualdade política e social. É o que se busca com a implantação do OP no município.

Como lembra Marquetti (2008, p. 40):

(...) instituições de democracia participativa aumentam o controle dos cidadãos sobre os representantes eleitos, o que coloca maiores limites às possibilidades de Executivo e Legislativo atuarem no sentido de defender interesses privados.

Por outro lado, o OP proporciona, também, que os vereadores participem da elaboração da proposta do orçamento, não ficando somente a cargo do Executivo elaborar tal documento. Os procedimentos de implementação do OP, bem como seu ciclo de trabalho, permitem a criação de espaços públicos sem restrição aos participantes por questões ideológicas. Entende-se, que a participação social no OP se torna satisfatória com a colaboração de todos (sociedade civil, Legislativo e Executivo), na busca eficiente da distribuição dos recursos públicos.

Entretanto, há de se considerar àqueles que de um modo geral veem o OP como uma ameaça à legitimidade representativa dos mandatos dos vereadores. Contudo, enfatiza-se que isso ocorre quando se considera a função do vereador restritiva ao papel de agenciador de demandas individuais e coletivas junto aos órgãos governamentais. Desta forma, neste novo contexto de uma gestão pública participativa que compartilha o poder de decisão na elaboração do orçamento, o exercício do mandato de vereador se configura como essencial na defesa dos interesses dos munícipes como um todo, isso é como deveria ser, e não apenas na garantia de benefícios para sua base eleitoral.

CAPÍTULO IV – Orçamento Participativo: um novo instrumento de gestão no Município de Euclides da Cunha/BA.

Neste capítulo investiga-se o PPA-P que foi elaborado no município, tendo como objetivo identificar qual foi o tipo de participação efetiva neste processo de planejamento. Em seguida, com base nos documentos oficiais, nas informações obtidas em entrevistas e na observação do pesquisador, traça-se um panorama na busca de consenso para uma gestão pública participativa. Por fim, evidencia-se as condições para implementação do OP no Município com a construção de um ciclo orçamentário para efetivação de uma gestão participativa.

4.1 Plano Plurianual no Município Euclides da Cunha/BA, 2014-2017/2018-2021.

O planejamento participativo tem como princípio orientar a possibilidade de a sociedade civil atuar como agente legítimo na definição de prioridades para alocação dos recursos públicos (ALMEIDA, 2015). Compete ao poder público, responsável pela aplicação efetiva de políticas públicas, propiciar espaços públicos abertos à participação social para construção de diálogos e formação de consensos sobre o uso e distribuição dos recursos. Essa manifestação foi apontada por um entrevistado representante da sociedade civil:

O gestor público precisa convocar e mostra o plano de governo à população. Informar o quanto a prefeitura tem para gastar e qual as prioridades do governo. Somente assim o povo pode participar e ajudar no desenvolvimento do município. (Presidente da Central das Associação de Euclides da Cunha - CAEC).

Logo, defende-se que é dever do gestor público informar a população, com clareza, como gasta o dinheiro, como também prestar contas à população e quando começar a discutir o orçamento convocar a sociedade civil para as audiências públicas. Para tanto, incumbe ressaltar que isso não são favores, mas sim obrigação legal contida na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48, como mencionado no capítulo III, item 3.3.

Com a investigação da participação na elaboração do Plano Plurianual no município, buscou-se analisar se houve descentralização do poder decisório e como esse processo pode garantir a inclusão dos resultados obtidos (consensos) via orçamento daquilo que foi planejado entre os participantes. O recorte utilizado foram os planos plurianuais dos períodos de 2014-2017 e 2018-2021, em razão da iniciativa de sua construção com a participação social estando devidamente documentado.

O próprio Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Euclides da Cunha (Lei nº 1250 de 22 de dezembro de 2008) já incentiva a participação social em seu artigo 3º, § 8º, ao dispor sobre a gestão democrática como princípio norteador do PDDM, definindo-a como aquela que incorpora a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, implementação, acompanhamento e controle, fortalecendo a cidadania. Isso corrobora e fortalece os dispositivos já mencionados do Regimento Interno da Câmara Municipal e o previsto na LRF que obriga a realização das audiências públicas.

No que se refere ao PPA 2014-2017⁴⁶, Lei nº 1.406 de 23 de dezembro de 2013, em sua abertura a então Prefeita Municipal de Euclides da Cunha (no período 2013—2016) enunciou que “aproveito (...) para registrar a importância da união dos esforços de Sociedade e Governo, visando transformar este Plano em um efetivo instrumento de construção de futuro (...)” (2013, p. 9), e na mesma ocasião afirmou que o documento estava voltado para a satisfação das necessidades da população.

Partindo dessa premissa, se proclamou um novo modelo de PPA com o fortalecimento da dimensão estratégica que criaria as condições efetivas para a realização das políticas públicas, possibilitando o aperfeiçoamento do processo do planejamento governamental e contribuindo para uma maior racionalização na utilização dos recursos públicos.

Verificou-se que a estruturação do PPA para o quadriênio 2014-2017 foi orientada por três Eixos Estruturantes. No primeiro, denominado inclusão social com participação, estão contempladas as áreas temáticas e programas associados à política social. As áreas temáticas e programas associados ao crescimento econômico sustentável e fornecimento de infraestrutura estão contemplados no segundo eixo estruturante, chamado de crescimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento. O terceiro eixo estruturante, denominado de planejamento e gestão participativa, enfatiza o planejamento de gestão participativa no município, que está associada ao fortalecimento da parceria com a sociedade na direção de uma gestão democrática.

Conforme PPA 2014-2017, a construção do eixo estruturante inclusão social com participação (eixo 1) foi pensado a partir da formatação de cinco áreas temáticas: saúde; educação; assistência e desenvolvimento social; esporte e lazer; e inclusão

⁴⁶ Disponível em: http://www.camara.euclidesdacunha.ba.io.org.br/arquivos_clientes/252/midia/128089.pdf. Acesso em 15 de jul 2019.

produtiva. Essa divisão foi realizada com o objetivo de promover a participação social na busca do apoio popular e, também, para que o documento elaborado pudesse refletir melhor as reais necessidades de investimentos.

Para isso, foram realizados dois seminários. O primeiro foi para fomentar a ideia de construção do plano e o segundo para a consolidação dos dados obtidos nas oficinas realizadas com as comunidades eleitas. Entre os seminários, ocorreu quatorze oficinas em comunidades distintas e de maior representatividade, distribuídas em regiões do município: sede do município (bairros da: URBIS, Nova América, Duda Macário, Caixa D'Água e Dengo) e outras na zona rural (povoados de: Ruilândia, Aribicé, Pinhões, Lagoa do Guedes, Carnaíba, Caimbé, Massacará, Muriti e Serra Branca). Nas oficinas, fazia-se o levantamento dos problemas, sendo priorizados com os participantes os cinco principais para serem discutidos no seminário de consolidação dos dados junto com ao corpo técnico do município.

O segundo eixo estruturante do PPA 2014-2017, crescimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento, teve como diretriz maior a geração de riquezas com maior equidade social, tendo como perspectiva o fomento da atividade econômica e a melhoria da qualidade de vida da população.

Já no eixo estruturante 3, denominado de planejamento e gestão participativa, previa-se, entre outras iniciativas: *(i)* o fortalecimento dos conselhos municipais visando à participação e controle social, inclusive com capacitação dos conselheiros; *(ii)* o fomento a efetiva participação da sociedade civil no acompanhamento da execução das políticas públicas; e, *(iii)* a promoção do acesso à informação aos munícipes em atendimento ao princípio constitucional da publicidade.

Tendo como base para análise o documento elaborado no PPA 2014-2017, verifica-se que o fomento a participação ocorreu com base na formulação de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, assistência e desenvolvimento social, esporte e lazer e inclusão produtiva. Na pesquisa de campo não se obteve nenhum documento que pudesse atestar a metodologia adotada nas reuniões, nem mesmo as atas ou listas de presenças para quantificar o total de participantes. A ausência dos documentos foi justificada pelo fato da mudança de governo no município, não havendo nos arquivos as informações complementares para análise dos resultados.

Por outro lado, foi possível colher depoimentos junto aos representantes da sociedade civil que se fizeram presentes nas audiências públicas do PPA 2014-2017. Os entrevistados não se sentem parte desse processo como atores engajados:

As informações foram repassadas nas audiências como se fossem uma propaganda do Governo. Os Secretários Municipais utilizam o espaço para dizer o que Prefeitura está fazendo ou o que promete fazer e depois ficam escutando o povo falar sem garantir o que pode ou não ser feito. (Secretario dos Jovens e Adolescentes do STR de Euclides da Cunha).

Particpei das audiências públicas e percebi que quem estava realmente presente eram os Secretários da Prefeitura e alguns vereadores que usam o espaço para fazer política. Após as audiências nunca teve nenhuma prestação de contas do que foi feito e percebi que algumas reivindicações foram executadas, mas outras não. (Presidente da CAEC).

De fato, as evidências empíricas coletadas e examinadas mostram que o processo de elaboração do PPA 2014-2017 não oportunizou ao cidadão participar ativamente da solução dos problemas, bem como a não apresentação dos resultados daquilo que fora objeto de discussões coletivas acaba deixando os envolvidos frustrados e desestimulados.

Com a mesma idealização, o Plano Plurianual 2018 – 2021 foi construído sob nova gestão municipal⁴⁷, que buscou um caráter mais estratégico para o planejamento local, criando as condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas com viés participativo. Na mensagem inicial de encaminhamento do projeto de Lei do PPA à Câmara de Vereadores de Euclides da Cunha, em 30/08/2017, o chefe do Poder Executivo reconhece que “o PPA declara as escolhas que se materializarão em políticas públicas para o atendimento às demandas da população”.

A metodologia utilizada na construção do PPA 2018-2021, anota a realização de reuniões com os conselhos, compostos por membros da sociedade civil e por integrantes de instituições governamentais. Preliminarmente, também, aconteceu uma reunião interna com os representantes de cada secretaria municipal e em seguida foram marcadas as audiências públicas realizadas em dois dias do mês de julho de 2017, sendo no domingo (16/07/2017) e na segunda (17/07/2017).

No documento do PPA 2018-2021 consta a informação que a gestão municipal realizou a escuta social através de audiências com o objetivo de coletar demandas para a construção do Plano. A Secretaria de Administração e Finanças e o Gabinete do Prefeito foram as responsáveis pela articulação do PPA 2018-2021, que contou com a colaboração e o envolvimento de todas as demais secretarias.

⁴⁷ Nova gestão para o período 2017—2020, sob o comando do PDT - Partido Democrático Trabalhista.

Em número de três, as audiências foram realizadas nos Povoados de Ruilândia (16/07/2017 as 09:30) e Aribicé (16/07/2017 as 14:00), áreas rurais do Município, e, por último, nas dependências do Plenário da Câmara de Vereadores de Euclides da Cunha (17/07/2017 as 09:00). Verificou-se que as regiões rurais foram escolhidas (Ruilândia e Aribicé) tendo como critério para seleção o maior número possível de moradores locais e de representantes da sociedade civil organizada que poderiam participar. Como visto acima, as duas regiões também tiveram no caminho da elaboração do 2014-2017.

No momento das audiências utilizou-se de explanação para informar ao público o que é planejamento plurianual, qual a contribuição que a sociedade pode trazer para o processo de elaboração e fomentando o controle social. Em seguida os participantes das salas temáticas foram divididos em grupos, de acordo com o núcleo temático, iniciando a discussão das propostas com auxílio de mediadores. Por certo, os grupos foram divididos em salas conforme denominação das secretarias.

Na abertura das audiências os secretários municipais presentes utilizaram-se da palavra para explanar as ações desenvolvidas por cada uma das secretarias, os projetos em curso e o que estava em vias de planejamento. Em seguida a palavra foi dada ao público presente sendo necessário por vezes a interferência do responsável pela coordenação da sala para permitir a expressão dos diversos grupos comunitários divergentes.

Da observação do pesquisador nesses encontros, apurou-se que há na população que efetivamente participa uma vontade cada vez maior de se engajar na vida pública, isto evidenciado pelos constantes questionamentos dos mesmos para com o secretariado municipal sobre o uso dos recursos públicos, reivindicando novas ações e oportunidades em participar. Por outro lado, as incessantes dúvidas dos participantes demonstram que não houve informação suficiente para o entendimento do papel que poderiam desempenhar ali, sendo esta uma fragilidade do processo.

Efetivamente, a elaboração do PPA nos períodos de 2014-2017 e 2018-2021 se mostrou incipiente para um projeto de participação deliberativa. Isso se traduz até mesmo na falta de informações básicas previamente disponíveis à população, como apontado pelo representante da sociedade civil que participou das reuniões em diferentes momentos na preparação do PPA:

O problema é que a participação do povo é superficial e os órgãos públicos municipais não fornecem informações a população. Só sei que há publicidade dos dados do orçamento no prédio da prefeitura. Dificilmente sabemos quando

ocorre essas reuniões. Eu mesmo já fui convidado para participar das reuniões do plano plurianual em duas oportunidades, no governo anterior e no atual. Mas nunca ouvir falar em audiência pública sobre orçamento ((Presidente do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais).

Percebe-se que não houve a publicidade desejada na divulgação das atividades inerentes à construção do PPA, sendo este, também, um obstáculo para uma participação social mais ampla e efetiva. Segundo informações do Secretário de Administração, representante do Governo entrevistado, a divulgação ocorreu em carros de som que circularam em alguns pontos da cidade e com a utilização das redes sociais.

Além disso, vale destacar o fato ocorrido na audiência pública da LOA 2019, que foi realizada pelo Executivo há poucos dias antes do prazo final para entrega do projeto à Câmara como já mencionado aqui no item 4.2, sendo que não houve ampla divulgação até mesmo por causa do curto espaço de tempo, e foi anunciada por troca de mensagens de celular assim recebida por este pesquisador.

Esta fragilidade na participação social acaba por gerar descrédito dos procedimentos e causa aversão ao termo que é tanto utilizado pelos gestores públicos, mas em nada contribui para o aprimoramento da gestão participativa na forma como é apresentada.

A vulnerabilidade anotada se reflete nos procedimentos elencados na elaboração dos planos, uma vez que o próprio documento do PPA 2014-2017 não atesta a participação social nos seus três eixos estruturantes, como também não especifica como poderia garantir à população que suas demandas seriam atendidas.

O que se deseja na construção de um PPA participativo é que as partes sejam tratadas de forma igual e que o poder decisão seja compartilhado entre o poder público e a sociedade. Relembrando aqui as palavras de Bobbio (1986), que afirma ser preciso colocar em condições iguais os que são chamados para decidir sendo este um preceito fundamental para uma gestão democrática.

Na busca da similitude entre os participantes do processo de planejamento participativo, a transmissão do conhecimento precisa se fazer entendido por todos. Falar em planejamento, plano, orçamento, recursos e coisas afins, sem ao menos oferecer o que é básico aos ouvintes pode desvirtuar as conclusões da importância da participação social. É preciso incluir procedimentos preparatórios para que todos possam conhecer as regras do jogo e isso foi apontado por um dos entrevistados:

Percebi que aquele monte de dados que foram apresentados nas reuniões quando a prefeitura tava elaborando do PPA, ninguém entendia nada, tava numa linguagem de difícil compreensão aos participantes e pouco acessíveis a população. Por exemplo, o fato de se utilizar *slides* para apresentação de diversas informações técnicas quando nem ao menos houve uma reunião preparatória, não teve de nada (Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA).

Essa confirmação banaliza o termo participação social, quando esta não é efetivada pela expressão da vontade do povo. Pois, é justamente daí que surgem os argumentos de que o planejamento municipal cabe apenas ao corpo técnico da prefeitura, quando na verdade é preciso reconhecer que a população sabe do que precisa e tem o direito de ver atendidas as suas prioridades.

Das experiências examinadas, percebe-se que os procedimentos utilizados na elaboração dos planos plurianuais de 2014-2017 e 2018-2021, se emparelha ao argumento de Souza (2006) evidenciando esta participação em grau de consulta, ou seja, a população pode até ter sido informada e ouvida, mas não houve garantia de que as opiniões serão respeitadas e incorporadas pelos tomadores da decisão.

Observou que o ente público utilizou do instrumento de seminários, reuniões e oficinas para ouvir a população sem a devida garantia do atendimento das reivindicações, não definindo as ações prioritárias e não realizando etapas preparatórias. A consequência foi a realização de audiências descaracterizadas de processos deliberativos, sem a necessária articulação entre o planejamento público e as demandas da população.

Igualmente, registra-se a ausência de metodologias específicas e institucionalizadas para apuração de resultados destes processos participativos para se saber se realmente criaram ou não um impacto social positivo para melhora na qualidade de vida da sociedade. Acrescenta-se a isso, a ausência de registros das discussões propostas em salas temáticas, enfatizando a falta de controle da participação.

4.2 Gestão Pública Participativa: a construção de consenso como instrumento de gestão orçamentária.

Percebeu-se no decorrer da investigação que trazer a experiência, as necessidades, demandas e vivências da população para o diálogo com o Poder Público contribui para que as políticas públicas sejam mais aderentes à realidade social de suas regiões e propicie um processo de construção da verdadeira

democracia. E, esse processo de construção da gestão participativa é um sentimento franqueado pelos entrevistados ouvidos nesse trabalho:

Entendo que a participação social apresenta vantagens trazendo benefícios para a comunidade e melhor distribuição dos recursos públicos. Com a participação é possível contribuir para prevenir a corrupção. Vai depender do poder público e do povo se educar, pois para mim deve haver participação para melhorar a vida da comunidade (Presidente do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais).

Inserir a população é um divisor de águas. Com a participação o poder público dividi responsabilidades e a cidadania se fortalece. Tenho impressão que o poder público tem medo, pois falta divulgação, a população não tem acesso as informações. Desejo que haja participação município, seria uma evolução (Secretario dos Jovens e Adolescentes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Euclides da Cunha).

Verifica-se que há o desejo de participar da gestão pública, tendo como fundamento a necessária disposição do poder público em oferecer à população os caminhos para que essa participação se efetive. Assim, na construção desse processo se entende que a participação é educativa, sendo que a disponibilização das informações é um passo para formação de cidadãos mais engajados com o que é público.

Entretanto, essa inserção da população na coisa pública não pode ser apenas criada pela benevolência do governo, pois como lembra Demo (2009), a participação não é dada, ela precisa ser conquistada, e isso só é possível em uma sociedade civil organizada que luta pelos seus direitos.

Por oportuno, é preciso conceder às pessoas o direito de participar da gestão pública, para discutir os problemas e dividir responsabilidades na busca de soluções. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁴⁸, proclamada pela Organização das Nações Unidas em 1948, garante isso como direito fundamental em seu artigo XXI ao dispor que “todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” e continua afirmando que “a vontade do povo será a base da autoridade do governo” (Assembleia Geral da ONU, 1948).

Nesse contexto, a gestão participativa precisa ser construída com a população lado a lado com o Poder Público, em um processo de formação continua que aprimora o método decisório e inclui àqueles que sempre permaneceram as margens das políticas públicas. Como lembra Dahl (2005), todos os membros “adultos” de uma

⁴⁸ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 15 de jul 2019.

sociedade estão qualificados para participar de decisões coletivas que afetam seus interesses.

Prosseguindo com os argumentos de Dahl (2001, p.110), o autor lembra que:

“Para adquirir competência cívica, os cidadãos precisam de oportunidades para expressar seus pontos de vista, aprender uns com os outros, discutir e deliberar, ler, escutar e questionar especialistas, candidatos políticos e pessoas em cujas opiniões confiem – e aprender de outras maneiras que dependem da liberdade de expressão”.

Entende-se que é necessário garantir o direito à participação social como elemento fundamental no processo de formulação de políticas públicas, afirmando que a população tem competência para auxiliar na resolução dos problemas que os atinge, bem como compreender que a participação é a porta de entrada para execução de políticas mais igualitárias.

Isso se materializa na construção de uma gestão pública partilhada como instrumento útil para diálogos que envolvem múltiplos atores e interesses que devem ser articulados por ações que visem o benefício da vontade geral, assim como a preservação das diferenças entre as partes envolvidas. Conseqüentemente, o produto final será alcançado a partir das manifestações dos participantes informados do processo a que estão submetidos gerando uma maior satisfação.

Ao Poder Público um desafio se apresenta pela necessidade de transformar o modelo tradicional que está posto, baseado no autoritarismo, no patrimonialismo e no clientelismo, reconhecendo que a população pode e deve adquirir a capacidade de se apropriar da coisa pública, para tomar decisões, cabendo à administração pública constituir-se como um polo educativo e incentivador da participação social.

Importante lembrar, também, que a democracia prescinde da liberdade de expressão, cujo requisito desagua em uma compreensão esclarecida dos atos e políticas de governo. Ao Município cabe a definição dos limites da ação pública, debatendo as regras do jogo com a população para aperfeiçoar o modelo de gestão.

No contexto de uma gestão participativa, como bem lembra Fedozzi (2000) o que está em jogo no processo de construção de uma nova esfera pública de cogestão dos recursos públicos é a própria mudança da ordem que define as formas de legitimação do poder, mudanças essas que passaram a bloquear e a se contrapor às práticas políticas tradicionais dominantes na formação histórica do país.

Como resultado do processo de elaboração do PPA-P em Euclides da Cunha, nos períodos 2014-2017/2018-2021, uma nova forma de gestão pública tem sido

apresentada no Município na tentativa de substituir os modelos meramente administrativos de formulação e implementação de políticas públicas concentradas por outro de cunho mais colaborativo com gestão pública participativa.

Entretanto, propiciar eventos e somente permitir a participação social não é garantia de que o processo de planejamento participativo seja efetivo. É necessário que haja engajamento cívico mais consciente, pré-disposição do gestor público ao diálogo aberto e à cooperação deliberativa, tudo voltado para obtenção dos resultados pretendidos por meio das ações governamentais devidamente planejadas. Aliás, enfatiza-se que não foi possível a efetivação da entrevista neste trabalho com o chefe do Poder Executivo, ao qual caberia aqui expor sua opinião sobre o tema.

Em tempo, coube ao atual Secretário de Administração compor o rol de representantes do governo, que assim apresentou seu argumento sobre a participação social na atual gestão pública:

A participação popular deixa a desejar e fica esperando que o poder público resolva os problemas da população. Faltam recursos e quase todo o dinheiro do Município é gasto com a folha de pagamento de pessoal. Os recursos disponíveis são distribuídos por critérios políticos e não técnicos. Esperamos que haja mais participação, pois o povo é quem sabe sobre suas demandas (Secretário de Administração do Município de Euclides da Cunha).

Percebe-se que o discurso político não se reproduz na prática e o representante coloca unicamente sobre os ombros da população a responsabilidade da não participação. Entretanto, não reconhece a responsabilidade do Governo em propiciar os espaços públicos necessários e não demonstra a intenção de fomentar um planejamento para que isso ocorra. Enfim, ainda “espera” que haja mais participação.

Esta visão da não participação por omissão da sociedade, também é compartilhada por um dos representantes do Poder Legislativo Municipal que revelou:

Não há participação do povo nos trabalhos do Legislativo e do Executivo porque falta interesse da sociedade e vejo que poucas pessoas se interessam com o que acontece aqui na Câmara. Só vejo que tem gente nas sessões quanto interessa aos grupos de professores, de comerciantes ou outros por interesse próprio. Nos debates do orçamento não há participação e os recursos são distribuídos sem um critério aparente. A transparência é importante, por isso espero que haja participação de todos (Presidente da Câmara Municipal biênio 2017-2018).

Evidencia-se que esta percepção enunciada de que o povo não tem interesse em participar é uma baliza utilizada como prerrogativa para a centralização dos processos de decisão. O que se argumenta é que a participação não ocorre por culpa da população, como se esta estivesse dada, disponibilizada e acessível a todos.

Todavia, não se identificou no Município a existência de espaços públicos destinados a fomentar a participação social, como também foi verificado na elaboração do PPA 2014-2017/2018/2021 e da LOA 2019 que não houve efetiva participação da população por uma série de acontecimentos que o próprio ente público provocou, como a falta de divulgação; indisponibilidade das informações necessárias; ausência de metodologia que garanta o atendimento das reivindicações dos participantes; e a falta de representatividade da sociedade civil por limitações nos procedimentos relacionados aos dias escolhidos, locais e datas das audiências e seminários.

Além disso, os representantes do Governo reconhecem em seus discursos que os recursos públicos são distribuídos por critérios políticos e não técnicos, bem como que na elaboração do orçamento não há participação. Por outro lado, se há participação em sessões da Câmara por interesse de grupos, isso evidencia que quando existem problemas que afetam as pessoas estas demonstram disposição em tentar resolvê-los e a abertura de sessões públicas na Câmara de Vereadores é uma opção em participar.

Portanto, é preciso que o Poder Público Municipal reforce as iniciativas de criar condições sócio-políticas e educacionais que propiciem o diálogo livre e aberto com a sociedade. Até porque, cabe lembrar que as decisões referentes às políticas públicas para desfrutar de legitimidade devem refletir a vontade coletiva por meio da participação social em espaços públicos deliberativos.

Acrescenta-se a isso que incentivar a participação social é contribuir para a existência de uma outra sociedade menos desigual, provocando a manifestação de cidadãos esclarecidos de seus direitos e deveres. Assim, é preciso romper os ciclos cumulativos de exclusão por meio de uma gestão pública efetivamente participativa, não maquiando os espaços públicos que por vezes são disponibilizados para cumprir algum dispositivo normativo.

De maneira geral, pode-se considerar que os processos participativos ocorridos no Município foram instituídos para atender o descrito no art. 48 da LRF, que prevê o incentivo à participação popular como forma de assegurar a transparências dos instrumentos de gestão, quais sejam o PPA, LDO e a LOA. Contudo, há de se frisar que a realização de audiências públicas não garante a participação social e, por conseguinte a transparência é mascarada.

Ademais, um formato de gestão pública participativa que preze pela transparência de suas ações e decisões contribui para que de um lado os cidadãos saibam o que o governo realiza e, de outro, obriga de certa maneira este a prestar contas de suas ações, criando um ambiente favorável para na relação Estado e sociedade. Assim enfatizou o entrevistado:

A participação social na gestão pública modifica as decisões sobre os gastos dos recursos públicos, pois a distribuição de recurso acontece com poder de barganha. É preciso que haja transparência pois é fundamental para uma boa gestão e altera as relações entre governo e sociedade (Diretor da Associação Comercial e Empresarial de Euclides da Cunha - ACEEC).

Neste sentido, vislumbra-se que há uma convergência no entendimento da importância da participação social para consequente transparência da gestão pública. Com a participação ocorre a divisão de responsabilidades e a partilha de poder que afetam a vida cotidiana do cidadão. Contudo, incumbe ao Poder Público reconhecer que os cidadãos agem como atores mais engajados quanto tem oportunidades de participar ativamente da solução de problemas que os afetam, sendo este o ponto chave para consolidação de uma gestão participativa.

Salienta-se que a participação social em um ambiente democrático gera divergências e conflitos, entretanto a legitimidade deste processo será assegurada pela aceitação dos participantes dos procedimentos pelos quais a construção de consenso adquire responsividade às suas avaliações e intervenções geradas pela própria dinâmica participativa.

Neste jogo participativo, se espera que os argumentos que envolvem as partes modifiquem as decisões autoritárias tomadas a partir de padrões normativos e técnicos, em soluções extraídas do convencimento que não subordine a razão aos resultados e deve se sustentar no diálogo, em que a sociedade e Poder Público trocam seus argumentos e tentam convencer-se mutuamente.

Dessa forma, no município de Euclides da Cunha não foi percebido que os participantes se sentem parte do processo decisório do poder público, mas sim como ator coadjuvante de um processo que começa como iniciativa política e culmina nas decisões por critérios também políticos. Para que ocorra a quebra desse paradigma o Poder Público precisa entender que os cidadãos podem formular problemas, criar opções de soluções e sugerir métodos de implementação de forma eficiente por estarem mais próximos da realidade.

Outrossim, os resultados dos processos participativos mostram que o envolvimento de todos na construção de propostas advindas desse modelo gera em cada um senso de responsabilidade por sua implantação e de compromisso pelos resultados.

No mais, compreende-se que a participação social deve ser instituída como processo educativo contínuo para que cidadãos e governo se tornem responsáveis pela construção de consenso como instrumento de gestão orçamentária participativa e assim se chegar as soluções mais integradas com a realidade.

4.3 Condições para implementação do Orçamento Participativo.

Uma realidade enfrentada por diversos municípios é a falta de recursos para investimentos, uma vez que as receitas governamentais são comprometidas por despesas com pessoal, benefícios previdenciários, transferências constitucionais e normalmente resta um percentual de 10% do orçamento total para novos investimentos (GIACONOMI, 2017).

Neste contexto Wampler (2003) ressalta que o OP pode criar um ambiente que propicia orçamentos equilibrados demonstrando que a administração está fazendo um bom uso dos recursos limitados. Esse é o papel essencial do OP, que mesmo em tempos “difíceis” busca a eficiência na distribuição dos recursos para melhor atender as demandas da população. Evoca-se como foi visto anteriormente⁴⁹, que a implementação do OP em Porto Alegre e em Vitória da Conquista se deu em períodos de crise, tendo a participação social contribuído para trilhar os novos caminhos.

Por outro lado, a implementação do OP depende da variável vontade do gestor público. Isso porque o orçamento é iniciativa privativa do Executivo e cabe a ele (em princípio) optar por um processo participativo na elaboração da peça orçamentária. Neste sentido, as entrevistas com os representantes do poder público permitem a análise de duas categorias: os pontos a favor e contra da proposta de participação social na elaboração da proposta orçamentária e o OP utilizado como instrumento de gestão e redistribuição de recursos públicos.

Destaca-se que o poder público em Euclides da Cunha tem formalizado algumas atividades ainda incipientes para inserir a participação social na gestão orçamentária. Isso pode ser vislumbrado pelos procedimentos adotados na

⁴⁹ Descrito no Capítulo II - Gestão Orçamentária e Participação Social, no item 2.5 - OP: experiências e resultados.

elaboração do PPA 2014-2017/2018-2021 e na realização da audiência pública LOA – 2019 realizada em 22/09/2018.

Com o que foi analisado⁵⁰ tem-se a convicção de que a participação social tem sido utilizada para referendar as decisões da gestão pública quanto ao orçamento, uma vez que é lembrada no processo de elaboração dos instrumentos de planejamento mas não é deliberada como prática de governo. A gestão municipal não expressa ser contra a participação social, pelo contrário, a mensagem inicial do PPA 2018-2021 enaltece o papel da participação na elaboração do documento⁵¹:

A metodologia aplicada nas escutas foi de explanação sobre o que é planejamento e PPA-P, qual a contribuição que a sociedade pode trazer para o processo de elaboração e fomentando o controle social, deixando claro que aquele espaço era da população, onde todas as contribuições poderiam ser colocadas dentro dos temas tratados (PPA PARTICIPATIVO, 2017).

Observa-se, no documento elaborado pela gestão municipal, que a participação social é anunciada como instrumento de formulação de políticas públicas possuindo autonomia para expor seus argumentos e contribuir para elaboração do plano. Entretanto, pelo que foi investigado não houve aplicação de metodologia que assegurasse o caráter deliberativo da participação, pelo contrário, a população foi apenas informada sobre o processo de planejamento e depois consultada sobre os temas predefinidos pela administração pública.

Não obstante o reconhecimento da importância da participação, esta deve ocorrer através de espaços deliberativos que propiciem o diálogo público, livre e aberto entre cidadãos e Governo para que juntos possam formular políticas públicas racionais. Com isso, enfatiza-se que a própria sociedade deve reconhecer seu valor e que os temas a serem tratados devem ser construídos em conjunto para concordar as prioridades.

Definir como serão gastos os recursos públicos com participação social é romper um paradigma que sempre se fez presente na forma de governar no País, sendo esta também a realidade em Euclides da Cunha. A busca dessa nova roupagem tem por finalidade a transparência do que é público e a melhor distribuição dos recursos para que os serviços públicos possam atingir os membros esquecidos da sociedade.

⁵⁰ Também presenciado pelo pesquisador nos discursos junto aos seminários e audiências públicas realizadas na elaboração do PPA 2014-2017/2018-2021 e LOA 2019.

⁵¹ Disponível em: http://www.camara.euclidesdacunha.ba.io.org.br/arquivos_clientes/252/midia/142571.pdf. Acesso em 22 de jul 2019.

Verdadeiramente, as demandas da população são ilimitadas, mas os recursos não, e daí a importância de definir prioridades para resolução dos problemas. Entende-se que ao Vereador cabe ser o guardião da sociedade, sendo preciso conhecer as dificuldades dos cidadãos e propor soluções viáveis como legislador. A participação social se encaixa nesse caminho por se apresentar como uma oportunidade para que a população possa ter voz e vez nesse processo.

A proposta de uma gestão orçamentária participativa tem em seu favor o fato de que os cidadãos são sensíveis aos problemas que lhes atingem, sendo este o incentivo para criar opções de soluções, sugerir procedimentos possivelmente aplicáveis à realidade e participar mais ativamente da gestão pública.

Verificou-se ser possível a implementação do OP no município, haja vista a percepção dos dois movimentos dialeticamente relacionados a sua construção: o movimento de dentro para fora do governo, representado pela vontade expressa do Executivo e Legislativo; e o movimento de fora para dentro do governo, representada por uma cidadania atenta, em suas múltiplas formas associativas, individual e coletivamente, que demonstrou a necessidade de se fazer pressão política e controle social sobre os recursos públicos. Assim ponderaram os representantes do Poder Público local:

O Legislativo e o Executivo precisam incentivar a participação com informação. Precisamos incluir o povo no orçamento e como marco inicial a Câmara Municipal vai lançar o projeto "Parlamento Jovem", aonde vamos trazer os alunos das escolas para conhecer o trabalho desta Casa (Presidente da Câmara Municipal biênio 2017-2018).

Acho importante a participação de todos nas políticas públicas, desta forma a Prefeitura pode entender as carências de cada local. A população deve opinar, o recurso é público (Secretário de Administração).

É possível que haja participação da população, ela é fundamental. A população conhece e sabe como resolver seus problemas. Com a participação a população pode apresentar suas demandas e as necessidades não resolvidas pelo órgão público (Contadora do Município e Coordenadora do PPA-P 2018-2021).

As falas demonstram o que se reproduz nos mais diversos discursos que apontam a participação como direito da sociedade e como uma ferramenta de gestão para formulação de políticas públicas. O que é preciso para que isso possa ser consolidado é um planejamento contínuo que forneça a sociedade uma participação com informação e que seja deliberativa.

Essas condições podem se materializar quando as comunidades locais receberem informações básicas sobre o orçamento que devem ser disponibilizadas

pelo poder público, como por exemplo a publicidade dos instrumentos de planejamento; as fases para elaboração contendo datas e horários de audiências; técnicas mínimas para formulação de projetos; e definição dos limites do Município. Esses procedimentos auxiliam para que todos possam entender o processo de formulação de políticas públicas e a distribuição dos recursos, evitando demandas inviáveis na fase de formação de consensos.

Assim, para implementação do OP o Poder Executivo precisa entender que seu papel na elaboração do projeto de lei do orçamento se resume na definição dos limites financeiros e operacionais, debatendo e criando regras para aprimorar o processo decisório. De resto, quem deveria definir as prioridades e a forma de distribuição dos recursos públicos é a população.

Partindo desse princípio, a realização do OP e sua manutenção com sucesso na gestão pública municipal requer um vínculo de comprometimento com o processo participativo e respeito as deliberações do OP, com elaboração de um orçamento que demonstre a realidade e capacidade para atender as demandas da população.

Além disso, o fato anunciado pelo Secretário de Administração do Município de Euclides da Cunha que os recursos disponíveis para investimentos são escassos não pode ser utilizado como óbice ao processo participativo, tendo em vista que o OP potencializa seu uso com obras necessárias que melhor atendam aos interesses da coletividade. Portanto, todo recurso disponibilizado pode ser melhor distribuído quando se faz uso do OP como ferramenta de gestão, pois atende diretamente o que é prioritário e foi definido justamente por quem necessita.

Conforme lembra Fedozzi (2000) a credibilidade popular no processo de participação social requer a existência de resultados materiais, ou seja, no momento em que a população percebe que há resultados concretos em obras e serviços que materializam as intenções anunciadas no discurso do OP, passam a acreditar no processo participativo.

Sendo assim, o sucesso da implementação do OP no Município depende exclusivamente do cumprimento das metas acordadas no processo participativo, não se julgando aqui a grandiosidade dos investimentos que poderiam ser feitos, mas sim aquilo que foi realmente deliberado para sua execução. Entende-se que ao demonstrar a realidade financeira do Município e definir as prioridades em consenso, se espera cumprir o que foi prometido tornando o OP um modelo de gestão eficiente.

Acrescenta-se a isso, o fato de que o Município não oferece espaços para ouvir as demandas da população. O que se constatou com essa investigação, foi a existência de iniciativas de participação social na elaboração do PPA caracterizada apenas pela consulta aos participantes. Com o OP se busca a implementação de um processo de diálogo deliberativo, permanentemente renovado, que abre espaço para a participação de diversos atores. Essa reivindicação foi anotada por um representante da sociedade:

Falta espaços públicos disponibilizados pela Prefeitura para que a população seja ouvida e assim apresentar suas demandas diretamente ao ente público e cobrar a execução. É difícil ter acesso às informações sobre o gasto dos recursos públicos e falta divulgação de como o dinheiro é gasto (Secretario dos Jovens e Adolescentes do STR de Euclides da Cunha).

De fato, se percebe que há interesse da população em participar das decisões da gestão pública e do outro lado uma demonstração de reconhecimento do direito da participação social, tudo isso posto numa mesa de diálogo pode oferecer melhores resultados na formulação de políticas públicas e proporcionar uma maior inclusão social com a implementação do OP.

Além do desejo da população e da vontade da gestão pública para implementar o OP, é razoável lembrar as condições legais expressas na CF 1988 que obriga os municípios a adotar como princípio na elaboração das leis orgânicas a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (artigo 29, inciso XII); o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), em seu artigo 44, que determina a gestão orçamentária participativa como condição obrigatória para que a Câmara Municipal aprove os ditos instrumentos de planejamento; e o próprio Regimento Interno da Câmara que prevê a realização das audiências públicas como já foi citado anteriormente.

Portanto, a adoção do OP como instrumento de gestão esta resguardado por normativos vigentes que asseguram a participação social como pré-requisito para legitimidade da formulação de políticas públicas. A sua consolidação perpassa pela iniciativa do Poder Executivo e pela mobilização da sociedade civil.

Desse modo, pode-se concluir pelas informações evidenciadas nesta investigação que o Município de Euclides da Cunha preenche as condições iniciais para implementação do OP, tendo em vista a vontade política expressa pela gestão municipal e o interesse de representantes da sociedade civil. Entretanto, condição precípua para que o OP funcione é o engajamento da população e das autoridades

municipais com o acesso as informações e a capacitação sobre os procedimentos e etapas do processo, sendo esta conjuntura dependente da metodologia a ser adotada.

4.4. Gestão Orçamentária com Participação Social: uma proposta de OP

O OP foi aqui apresentado como uma forma inovadora de compartilhar a gestão orçamentária com a população, sendo que com sua implementação a formulação de políticas públicas passa a ter o crivo popular para melhor atender às necessidades da sociedade. Assim, entende-se que iniciativas como o OP incentivam o exercício da cidadania, criando um ambiente democrático e mais igualitário para a definição de prioridades do governo no uso dos recursos públicos.

Com base nisso, é que se busca apresentar uma metodologia com critérios objetivos para distribuição dos recursos públicos que finda com as práticas clientelistas de acesso aos bens e serviços distribuídos pelo Executivo e Legislativo. Desta forma, tendo como parâmetro o estudo das experiências do OP em Porto Alegre e Vitória da Conquista, entende-se que um procedimento adequado para distribuição dos recursos no orçamento baseia-se: (i) na escolha das prioridades pela população e (ii) na utilização de critérios para distribuição dos recursos do orçamento entre todas as regiões municipais.

Neste caminho, para adoção de um projeto de OP viável e legitimado politicamente é preciso a assecuração do poder Executivo e que todos os vereadores incorporem essa prática como ferramenta de gestão. De modo que, como instrumento de gestão participativa o projeto de OP não pode ser embutido na lógica situação-oposição que costuma caracterizar a disputa político-partidária.

Igualmente, é preciso que haja uma ampliação da discussão sobre a elaboração do orçamento abarcando toda a população, a fim de disseminar conhecimento e proporcionar a intervenção dos participantes sobre o conjunto da peça orçamentária. Com a adoção de um processo formativo e contínuo disponibilizando informações técnicas sobre a estrutura, legislação e funcionamento do orçamento público é possível capacitar e prover os representantes da sociedade com o conhecimento necessário.

A implementação do ciclo de OP no Município ajuda a descentralizar a distribuição dos recursos e inverte a percepção de que os investimentos são concentrados em áreas privilegiadas da cidade, não atendendo a demanda da

população mais carente. Por oportuno, essa foi uma crítica apontada nas entrevistas por representantes da sociedade civil:

A população precisa ser envolvida no processo de elaboração do orçamento. O que se vê hoje é que os recursos públicos são distribuídos no centro e a periferia da cidade é esquecida. As reuniões para discussão do orçamento público devem ocorrer nos bairros para que todos possam participar (Secretário dos Jovens e Adolescentes do STR de Euclides da Cunha).

Atualmente a Central das Associações representa 40 associações distribuídas em mais de 60 povoados no Município. Não vejo a política chegar a essas localidades, pois as demandas da zona rural nunca são atendidas e todas as obras são realizadas apenas na cidade (Presidente da CAEC).

Essa constatação corrobora o já descrito nesta investigação quanto aos procedimentos de elaboração do PPA 2014-2017 e 2018-2021 e da LOA 2019, cujas audiências públicas não ocorrem nos bairros do município e na área rural a escolha da localidade se deu pelos critérios de representação política e número de moradores na localidade, preceitos aplicados aos casos dos povoados de Ruilândia e Aribicé aonde ocorreram reuniões do PPA.

Por outro lado, a experiência analisada do OP em Porto Alegre mostra que uma das suas características é a inversão de prioridades, sendo possível responder as demandas reprimidas da população em todos as áreas do Município, uma vez que permite que todos possam manifestar seu desejo. E, dessa forma, as localidades rurais que não se sentem atendidas pelas políticas públicas, como foi argumentado por alguns dos entrevistados, teriam a oportunidade de apresentar suas necessidades e definir suas prioridades.

Esse processo de inclusão das pessoas com participação social, deliberativa na gestão municipal, tende a favorecer àqueles que estão excluídos da atividade de formulação das políticas públicas, propiciando um engajamento cívico e político sempre em adaptação constante, que contribui para pôr em prática novas políticas mais realistas e melhor distribuídas.

Acrescenta-se a isso, que o envolvimento de todos na formulação de políticas públicas advindas de um processo de participação social efetiva, gera em cada cidadão um senso de responsabilidade por sua implantação e o compromisso de monitoramento. E, por conseguinte, a participação social legitima as ações do governo por representar as prioridades estabelecidas no coletivo.

Com a análise das iniciativas de incluir a participação social na gestão municipal, se verificou que a população não se envolve nos procedimentos iniciais de

elaboração das propostas do PPA e não participa da definição dos critérios adotadas para distribuição dos recursos. Percebeu-se, como apontado pelos entrevistados, que o processo de elaboração do orçamento público no Município não conta com a participação da sociedade civil e nem mesmo há repasse das informações necessárias para se garantir a transparência devida.

Nunca houve convite para participar de audiência pública referente ao orçamento público municipal e também não recebemos informações sobre os repasses das verbas do Governo Federal ao Município (Presidente do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais).

A forma de distribuição dos recursos públicos é de forma concentrada, quem decide como gastar é o Prefeito e os Vereadores (Secretario dos Jovens e Adolescentes do STR de Euclides da Cunha).

Nunca recebi nenhuma informação sobre a prestação de contas do orçamento público municipal (Presidente da CAEC).

Assim, como foi apontado nesta investigação, os recursos são distribuídos por critérios políticos e a audiência pública da LOA 2019 não se constituiu em procedimento participativo. Pensando nisso é que se propõe procedimentos de participação social com escuta prévia para elaboração das propostas orçamentárias.

Defende-se que a população seja consultada pelo governo municipal antes da consolidação do processo orçamentário, ocorrendo o inverso do que vem sendo praticando na gestão municipal, que primeiro ouve as demandas dos secretários formatando o esboço da peça orçamentária e só depois leva ao conhecimento da população apenas em caráter informativo.

Para tanto, uma gestão orçamentária participativa requer que o poder público somente defina os limites financeiros e operacionais, oferecendo à população as informações necessárias ao entendimento do processo orçamentário e conseqüentemente o poder de decisão.

Vale ressaltar, como argumenta Pires (2001) que as regras na implementação do OP devem ser mínimas, delimitando o processo sem o engessar. Assim, não é preciso o estabelecimento de normas por se entender que o jogo do poder deve ocorrer com espaço para disputas sempre que a concordância se colocar, induzindo as partes a reunir forças para ganhar o jogo.

Frisa-se que a adequação de um padrão de OP é bastante influenciada pelos formuladores da proposta seja por parte da sociedade ou do poder público, não cabendo nessa dissertação a pretensão de modelar um OP sem considerar as alterações necessárias à realidade local e os interesses em jogo. A intenção primária

é defender a existência de um espaço público de participação social que estabeleça um diálogo deliberativo com a população.

Nessa perspectiva, como ponto de partida é conveniente uma negociação para se ajustar procedimentos que possam atingir o consenso das partes envolvidas, pois o diálogo tem a capacidade de aprimorar a proposição estabelecida. Mesmo um OP com aceite da vontade e determinação do Poder Executivo, será necessário um intenso debate com toda a equipe do governo e técnicos selecionados para o convencimento e envolvimento.

Isto posto, para o OP atingir o sucesso almejado e os objetivos a que se propõe, não pode ser visto como atividade isolada, mas sim inserido como um novo modo de governar baseado na relação colaborativa entre governo e população.

O OP não pode ser tratado como projeto político que nasce da benevolência do gestor público, pois trata-se de um direito da população em intervir na formulação das políticas públicas que os afetam. Seu projeto de organização e implementação carece de um planejamento que envolva a todos como forma de garantia da participação desde a sua gestação.

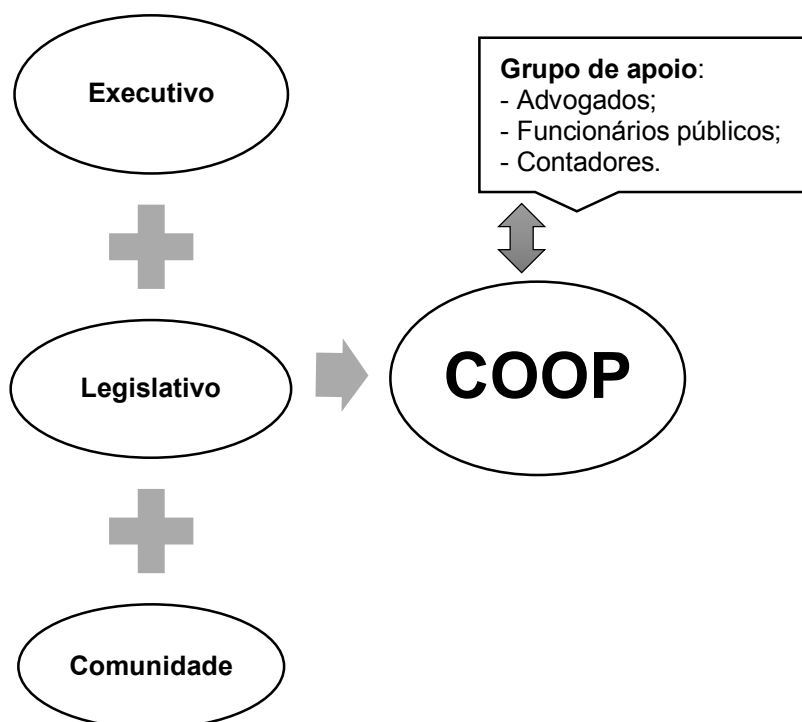
Por isso, como base nos ensinamento de Pires (2001) se propõe primeiramente a criação de uma Comissão Organizadora do Orçamento Participativo (COOP), sendo este grupo responsável pela formatação dos procedimentos a serem adotados na implementação do OP. Esta comissão deve ser constituída por representantes do Poder Executivo (Gabinete do Governo); do Poder Legislativo (vereadores indicados entre seus pares); e da sociedade civil organizada (representantes das organizações sindicais do município e das associações).

Ao COOP incumbe, também, elaborar um regimento interno, que deverá ser aprovado pelos membros, constando no mínimo informações pertinentes à sua composição, formas de escolha e substituição dos membros, atribuições, finalidades e a aplicação do método deliberativo. Além disso, esta comissão deverá supervisionar o processo participativo, devendo assegurar toda a organização, infraestrutura, mobilização e divulgação.

Ao lado dessa comissão organizadora deverá se estabelecer um grupo de apoio formado por especialistas técnicos da prefeitura e da câmara que dará o suporte necessário às tarefas, conforme demonstrado na figura 6. Esse grupo tende a ser composto por contadores integrantes dos poderes municipais para auxiliar nas questões técnicas do orçamento; por advogados para acompanhamento da legalidade

das decisões tomadas pelo grupo; e, por servidores públicos que possam auxiliar na manutenção das atividades da comissão.

Figura 6 – Organograma de formação da Comissão Organizadora do OP



FONTE: Pires, 2001.
ELABORAÇÃO: Alison Welber da Silva Almeida, 2019.

Após consolidar a criação da comissão se instaura o primeiro passo para implantação de um OP no município, tendo em vista o caráter plural proposto na sua composição e o papel de organizador de um procedimento novo até então carente de institucionalização de regras para sua execução.

Por outro lado, a proposta de uma metodologia adequada para iniciativa de uma gestão orçamentária participativa no Município, perpassa também pela capacitação de todos os envolvidos, seja os servidores públicos municipais para entender o dinâmica do funcionamento e também a população para se cobrir de informações necessárias sobre a nova proposta de gestão. Essa capacitação deve ser planejada no início do ano para que o processo de elaboração do orçamento possa contar com o maior número possível de pessoas conhecedoras do assunto.

Por conseguinte, na construção do ciclo do OP, o Poder Executivo deve convocar reuniões preparatórias com a população para apresentar o plano de investimentos, os recursos disponíveis e a capacidade operacional do governo. Frisase que essas reuniões devem ocorrer preferencialmente em locais, dias e horários oportunos à maior participação de todos, como por exemplo, nos finais de semana ou em horários não comerciais com ampla divulgação⁵². Neste momento já é possível o governo ouvir as demandas da sociedade para avaliação da viabilidade técnica.

Caminhando paralelo a essas reuniões, se recomenda a convocação de reuniões intermediárias em todos os bairros da cidade e em regiões rurais pré-definidas⁵³ para que a população possa se agrupar e definir as prioridades de cada local. A organização das reuniões cabe ao COOP com a definição dos temas propostos de acordo com a localidade, ou seja, se for discutir ações na agricultura é viável que as reuniões sejam realizadas em distritos na área rural do Município, por exemplo.

A implementação de reuniões preparatórias e intermediárias se apresentam como uma inversão ao processo de elaboração do orçamento praticado em Euclides da Cunha. Conforme foi demonstrado na figura 5, a etapa preparatória não ocorre no município, havendo tão somente a realização de reuniões entre os secretários e o prefeito que reúnem as propostas e só depois levam ao conhecimento da população.

Consequentemente, executadas as etapas de capacitação, reuniões preparatórias entre governo municipal e a população e as reuniões intermediárias nos bairros e regiões, chega-se ao momento de realizar uma assembleia geral, o grande encontro da população.

Conforme ciclo do OP apresentado na figura 7, também há uma proposta de criação de um Conselho do Orçamento Participativo (COP), sendo este um órgão máximo de deliberação do OP, que deve ser composto pelos conselheiros eleitos na assembleia geral em número de dois (um titular e um suplente) de cada região e bairro presentes no evento e quatro (dois titulares e dois suplentes) representam a Prefeitura

⁵² Entende-se não ser conveniente a realização de reuniões em horários comerciais, como ocorreu na audiência pública do PPA 2018-2021 no dia 17/08/2017, segunda-feira, as 09:30. Como não houve divulgação para a audiência da LOA 2019.

⁵³ A definição das regiões rurais deve obedecer ao critério de proximidade das localidades para agrupamento e escolha de um local de fácil acesso para realização de cada uma das reuniões. A divisão das macrorregiões rurais consta do anexo IV conforme PPA 2014-2017. Entende-se não ser possível a aplicação de regra única para definir as regiões, tendo em vista que essa delimitação faz parte do jogo, sendo factível que no decorrer do processo outras localidades reivindiquem o direito de ocorrer reuniões naquele local.

no Conselho de preferência funcionários das Secretárias de Administração e Finanças do Município, embora estes não podem ter direito a voto nas deliberações do OP. Para tentar fugir do vício daqueles conselhos que não funcionam, se propõe mandatos com duração de curta de um ano e representantes não reeleitos por mais de uma vez.

A proposta de um conselheiro para cada bairro e região se justifica na tentativa de haver uma maior representatividade da população, garantido o maior número possível de pessoas nas demais fases do processo. Por outro lado, tem-se na figura dos representantes das Secretarias de Administração e Finanças pessoas com o conhecimento técnico adequado para acompanhar e auxiliar as etapas do OP.

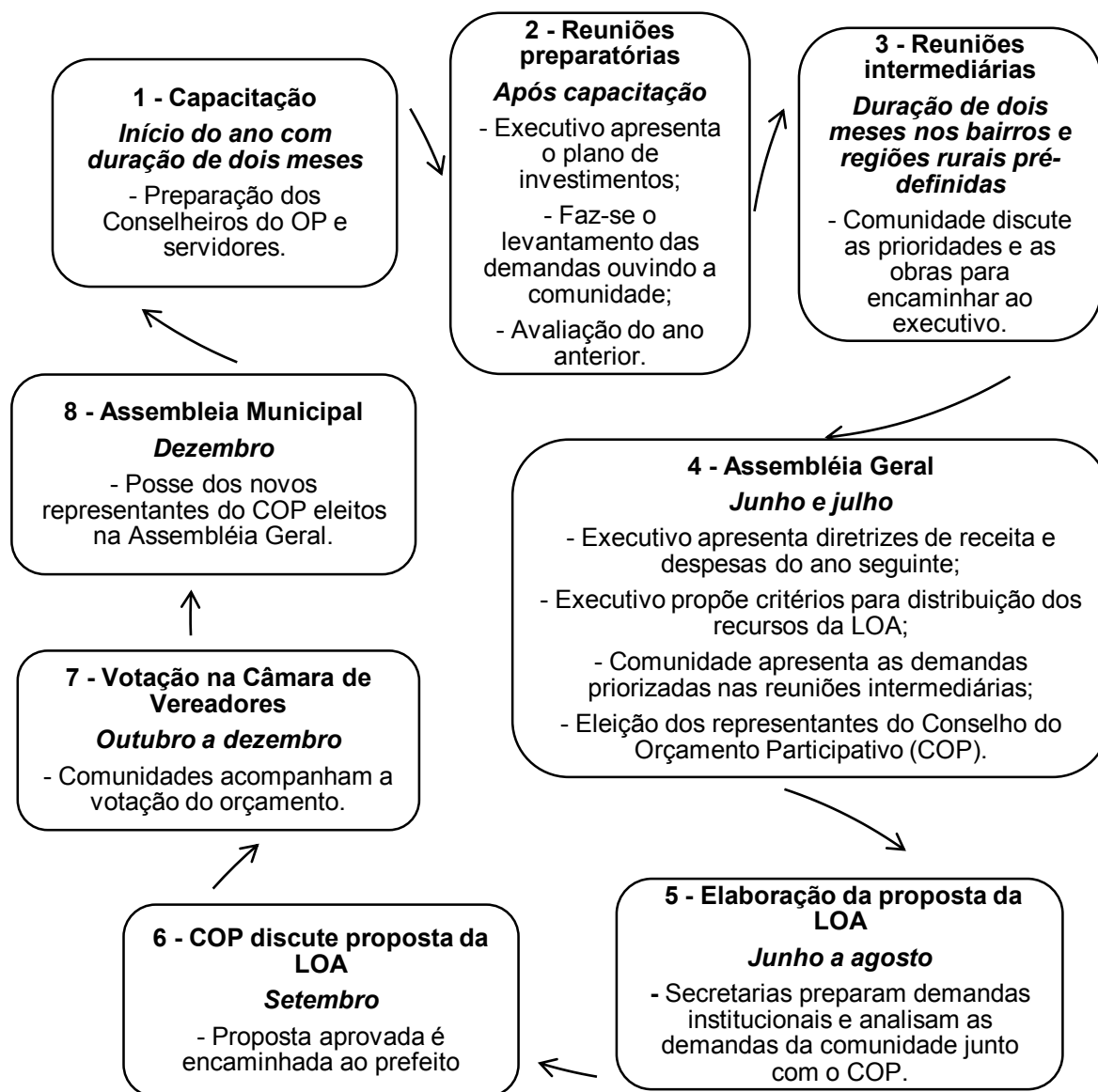
Salienta-se que a importância do COP se traduz nas ações de planejamento, fiscalização e deliberação sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal. Na formulação da proposta do OP diversas demandas podem surgir e cabe ao COP, com seus representantes das diversas regiões, definir as prioridades com aplicação de critérios técnicos.

De acordo com o Regimento Interno do OP 2018/2019 de Porto Alegre, esses critérios são as regras aprovadas pelo COP, que devem ser subdivididas em critérios gerais que determinam o procedimento da distribuição de recursos para o conjunto do município e os técnicos que são utilizados pelos órgãos da Prefeitura para analisar demandas e verificar a viabilidade das mesmas. Contudo, essa definição pode ser construída com base no diálogo, tendo como referência dois aspectos importantes para sua definição: carência do serviço ou infraestrutura e população total da região.

Sendo assim, na distribuição dos recursos deve se verificar qual foi a prioridade escolhida pela população de determinada região, em seguida se define qual a obra a ser executada após identificar a região mais carente ou de maior população conforme o serviço demandado. Portanto, se vislumbra que os recursos públicos possam chegar aos lugares mais necessitados e esquecidos pelas políticas públicas.

O ciclo do OP demonstrado na figura 7 consolida as oito etapas da proposta, com ênfase na realização da assembleia geral que é o momento para o Executivo apresentar as diretrizes das receitas e despesas do Município; propor os critérios técnicos para distribuição dos recursos; oportunidade para que a população apresente as prioridades que foram discutidas; e se realize a eleição dos representantes do Conselho do Orçamento Participativo.

Figura 7 – Ciclo da proposta de OP para o município de Euclides da Cunha/BA.



FONTE: Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre, 2018/2019⁵⁴.
ELABORAÇÃO: Alison Welber da Silva Almeida, 2019.

Observa-se que após encerramento da assembleia geral é que se dará o processo de elaboração da proposta da LOA com análise das demandas da população, tendo a participação do COP e dos secretários municipais nessa etapa. O processo de gestão orçamentária participativa também é defendido no momento do agrupamento das pospostas, visto que o COP se reúne com os secretários municipais que preparam as demandas institucionais e analisam as da comunidade junto com o conselho. Ao conselho cabe defender o que foi encaminhado na assembleia dentro

⁵⁴ Disponível em:

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/livreto_op_regimento_interno_web_26_junho_revisado.pdf. Acesso em 22 jul de 2019.

dos parâmetros financeiros do Município, elaborar e aprovar as propostas junto com os representantes do governo e encaminhar ao Executivo.

Assim, vislumbra-se que com a participação do COP nessa etapa fica garantida que as reivindicações da população estarão presentes no projeto de lei da LOA que deverá ser ratificado pelo Executivo e enviado ao Legislativo com a transparência devida. Portanto, diferentemente do que foi mostrado nesta investigação em relação ao processo de elaboração do PPA 2014-2017 e 2018-2021 e da LOA 2019, a população deixa de ser apenas consultada passando a exercer um papel de parceria junto ao governo municipal.

Nesse contexto, o ciclo proposto de OP na figura 7 tende a preservar a importância de se ouvir as necessidades da população antes de formular a proposta da LOA, sendo desta forma salvaguardada a garantia de intervir na formulação das políticas públicas. Como o ciclo tem início no começo do ano, fica protegido um prazo razoável de até cinco meses para que a população possa apresentar suas demandas de forma efetiva.

No entanto, para que as demandas da população sejam incluídas na LOA, faz-se indispensável que após o Executivo enviar o projeto à Câmara de Vereadores a sociedade civil acompanhe o processo de votação do orçamento. Como foi visto nesta dissertação, o Regimento Interno da Câmara obriga a realização de audiências públicas para discussão do orçamento, sendo esta mais uma oportunidade para que a população ao lado do COP defenda o que foi proposto no projeto de lei fruto da participação social.

O ciclo do OP se encerra com a posse dos novos membros do COP que foram eleitos na assembleia geral daquele ano para início de um novo processo no ano seguinte repetindo-se todas as etapas que foram descritas na proposta do OP. O que se busca com a implementação do OP, é a consolidação do caráter deliberativo na elaboração do orçamento.

Como lembra Pires (2001, p. 132), o “OP não é solução de todos os problemas da população, mas sim um método mais eficiente e democrático de lidar com eles”. Contudo, essa investigação mostrou que a distribuição dos recursos públicos no município se dá por critérios políticos e ao aderir a essa proposta de OP o governo tende a elaborar um orçamento mais realista com foco nas prioridades definidas pela população.

Comparativamente, o ciclo da proposta de OP para o município guarda diferenças importantes em relação ao modelo de gestão orçamentária praticado atualmente: (i) a população é informada e capacitada; (ii) a participação social ocorre em todos os momentos desde a gestação do projeto de lei até sua aprovação pelo Legislativo; (iii) as reuniões são descentralizadas; (iv) critérios técnicos são definidos para distribuição dos recursos; (v) são eleitos representantes de cada bairro e região; e (vi) a participação social tem caráter deliberativo, cabendo aos representantes da população discutir e aprovar a proposta da LOA.

Neste sentido, a proposta de OP apresentada se destaca como instrumento de gestão participativa, sendo possível que esse mecanismo provoque a distribuição dos recursos públicos de forma mais igualitária no município, com maior engajamento cívico o que legitima o processo deliberativo de tomada de decisões.

Destarte, acredita-se que o Município de Euclides da Cunha/Ba reúne as condições preliminares para que uma proposta de OP possa ser implementada, tendo em visto que: (i) o Poder Executivo reconhece a importância da participação social na elaboração do PPA; (ii) o OP consta como compromisso de campanha da atual gestão em seu programa de governo; (iii) os entrevistados representantes do poder público expuseram a vontade para que haja participação; e (iv) representantes da sociedade civil manifestaram o desejo de participar da gestão pública como direito de todos e garantia da igualdade na distribuição dos recursos. Por fim, deve-se construir esse processo respeitando as decisões que retratem a vontade coletiva oriunda da participação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se com esta dissertação verificar em que medida o modelo de gestão orçamentária no município de Euclides da Cunha/Ba oportuniza a participação social e quais os critérios utilizados para distribuição dos recursos públicos.

O estudo evidenciou que a democracia representativa pode conviver e convive com os instrumentos de participação social, sendo que a própria CF 1998 prevê a existência desses mecanismos participativos para o bom funcionamento do sistema democrático. Percebeu-se que o caminho da convivência, da coexistência de ações participativas e representativas parece ser o mais apropriado e eficiente para formulação de políticas públicas.

Nesse contexto, a democracia tem se tornado uma forma de governo que pode proporcionar a participação social, desenrolando-se dentro da democracia representativa que se completa com os princípios da democracia direta. Portanto, não se vislumbra a instauração de uma democracia direta em substituição ao sistema representativo, mas sim a junção das duas práticas como melhor possibilidade para insurgir uma gestão pública participativa.

Entende-se que a ausência de participação é uma tendência histórica com a formulação de políticas de cima para baixo e esta condição deve ser reconhecida como ponto de partida para a conquista da participação. Pensando assim, a sociedade precisa se organizar para conquistar seu espaço, para ter vez e voz e o acesso a informação é o primeiro passo para este caminho.

No município de Euclides da Cunha não se observou uma gestão pública participativa. A participação social anunciada e aclamada pelo poder público municipal se limita a momentos de consulta e informação do que convém aos governantes, com uma “participação” que é oferecida apenas para cumprir o que determina a legislação (especialmente o art. 48 da LRF), que se traduz em participação desinformada, política e eleitoreira. Enfim, uma participação sem ação.

As iniciativas de participação social no Município não têm contribuído para a disseminação e esclarecimento à população acerca das oportunidades de maior envolvimento na gestão pública municipal. Não há espaços deliberativos de diálogo que permitam o engajamento dos cidadãos e a sociedade civil não se sente parte do processo decisório do que é público.

Por isso é que se defende que o exercício da democracia não fique restrito apenas aos períodos de eleições ou às oportunidades de participação social mascaradas de quatro em quatro anos como ocorreu no Município no processo de elaboração do PPA 2014-2017 e 2018-2021, pois esses movimentos utilizam a massa como manipulação do jogo político para cumprir simplesmente o que as legislações impõem.

É preciso haver a quebra dos paradigmas na gestão pública municipal que centraliza o poder de decisão nas mãos do Executivo e do Legislativo. A formulação de políticas públicas precisa se agrupar ao mecanismo da participação social, pois quem mais sabe das necessidades é o povo que conhece seus problemas e tem a sensibilidade de intentar soluções para resolvê-los.

De fato, as evidências coletadas e examinadas mostraram que os cidadãos Euclidenses não tiveram a oportunidade de participar ativamente da formulação das políticas públicas do município, mas sim de reuniões de cunho consultivo e informativo, mas não deliberativo. No contexto local, ficou evidenciado que a sociedade civil não participa porque não sabe como, não tem as informações necessárias e falta espaços públicos no município para esse diálogo.

Houve destaque nas entrevistas com os representantes da sociedade civil para o fato de que o governo municipal não presta informações à população e a gestão orçamentária não é transparente. Apontaram ainda há ausência de transparência do orçamento público, reconhecendo que a participação social é um importante instrumento para fiscalização do uso dos recursos públicos.

Ademais, a despeito de muitas das informações estarem disponíveis aos cidadãos em plataformas digitais, como nos sítios dos Tribunais de Contas e da Controladoria, o tecnicismo ali presente demanda prévia competência técnica e capacidade analítica específica para que sejam devidamente compreendidas, bem como se sabe que nem todos os cidadãos dispõem de estrutura necessária para terem acesso ao mundo digital. Esses aspectos acabam por inibir a inclusão de atores sociais, cabendo ao poder público municipal que almeja uma gestão participativa romper esses obstáculos.

Por oportuno, registre-se que o processo de elaboração do PPA para os períodos de 2014-2017 e 2018-2021, ao optar inicialmente por reuniões entre os secretários municipais e o chefe do executivo que agrupam suas propostas sem ouvir antecipadamente a população, tornou o processo participativo viciado pela prévia

formatação do documento que depois acaba sendo apresentado à sociedade civil apenas para consulta e informação.

Esse método também se fez presente na realização da audiência pública da LOA 2019, executada sem planejamento preliminar o que acarretou no baixo número de participantes, cujo espaço foi utilizado para que os representantes do poder público municipal (secretários) informassem as ações já deliberadas, confrontando as demandas dos presentes com promessas políticas e sem nenhuma garantia que as reivindicações poderiam ser atendidas. Isso não é participação, pois para ser precisa colocar a decisão em debate.

Assim, na busca de um processo participativo efetivo é necessário que os representantes do poder público entendam que quando a população é chamada para o uso do espaço público com o poder de deliberação, significa que os participantes devem ter voz e vez, respeitando as opiniões de cada um e aceitando a vontade do que foi decidido no processo participativo quando da implementação das políticas públicas.

Levando-se em consideração as experiências examinadas do PPA 2014-2017/2018-2021 e da LOA 2019, que figuraram como tentativas de construção de um novo modelo de planejamento que agregasse a participação social, averiguou-se que não houve um processo de democratização da gestão pública municipal em razão da falta de efetiva garantia para consecução das demandas da sociedade civil, ou seja, o poder de decisão não foi partilhado. Também, observou-se a falta de divulgação dos dados e propostas antecedentes as audiências/reuniões que contribuíssem com a preparação prévia da população.

Portanto, a disponibilização de espaços públicos abertos à população no Município não tem possibilitado reais condições de escolhas aos participantes, não há formação de diálogo, falta de informação à comunidade e o governo municipal não oferece alternativas para institucionalização de práticas participativas. Igualmente, a experiência da LOA 2019 não pode ser denominada de orçamento participativo, sendo que a gestão orçamentária no Município continua centralizada nas mãos do Executivo e Legislativo não havendo factual participação social.

A atual gestão municipal apenas se propôs a anunciar uma nova roupagem para o processo de elaboração do orçamento, que efetivamente continua pautado em decisões com critérios políticos e não transparentes. A audiência da LOA 2019 se formatou em um processo que ludibriou os presentes a ratificar sua participação em

atendimento ao normativo da LRF e conseqüentemente a gestão pública pode anunciar que cumpriu os requisitos de transparência da gestão fiscal no município.

Por outro lado, têm-se como consequência que àqueles cidadãos participantes não se sentem parceiros e corresponsáveis pelos planos do governo municipal mesmo tendo contribuído com seus apontamentos durante os raros encontros presenciais. Para mudar essa lógica, é necessário oferecer aos participantes o direito de defender suas propostas e que a escolha de cumprir ou não seja feita em um processo transparente, com a adoção de critérios pré-definidos para que todos possam ter acesso.

Há, também, um outro aspecto negativo na gestão orçamentária do município de Euclides da Cunha retratado com as emendas impositivas que se caracterizam pelo critério da distribuição dos recursos públicos pelo maior número de votos. Pois, para alocar os investimentos oriundos das emendas impositivas o que importa é o número de eleitores de cada localidade que votaram nos vereadores e estes acabam esquecendo que o seu mandato deve ser em prol de todo o município e não apenas das regiões que compõem as suas bases. Essa é uma prática prejudicial ao uso do dinheiro público que enfraquece a consolidação de uma gestão mais participativa.

Entende-se que a única forma de barrar esse método e garantir a população o direito de influenciar nas decisões da gestão pública, é com a institucionalização de instrumentos participativos que ofereçam a todos a oportunidade de opinar, independentemente do voto ou da opção política. A distribuição dos recursos públicos deve ser realizada pela definição de prioridades eleitas pelo povo que sabe do que realmente precisa.

Levando isto em consideração, a proposta de OP apresentada nesta investigação pode trazer reais benefícios para consolidação da participação social no Município, primando pelo caráter deliberativo na elaboração do orçamento com prévia escuta da população e maior disponibilização de tempo para que o máximo possível de pessoas possam participar do ciclo.

Outro ponto importante, é que o ciclo de OP tende a impor que o poder público local apenas estabeleça o montante de recursos disponíveis para cada região do município e que as deliberações fiquem a cargo da população. Aos membros do governo compete o papel de oferecer infraestrutura adequada para os eventos e organizar os encontros com apoio dos representantes da sociedade civil. A indicação

do ciclo tem como parâmetro o modelo do OP em Porto Alegre, entretanto com uma configuração adequada ao Município e sem grandes custos financeiros.

Com a implementação do OP a decisão será colocada em debate, reconhecendo que a tomada de decisões e a definição de prioridades devem ser compartilhadas entre poder público e sociedade civil, pois do contrário se continuará a presenciar o modelo de gestão centralizado que acredita apenas na alta cúpula como apta a debater e propor soluções.

Uma questão ressaltada na entrevista por um dos representantes do governo, foi o fato do município “não dispor de recursos” abundantes para investimentos. Contudo, entende-se que essa condição não pode ser utilizada como justificativa para que o poder de decisão do orçamento continue centralizado no governo. Isso porque, com a participação social a distribuição dos recursos públicos tende a ser mais realista e igualitária, atendendo as prioridades da população e alocando os recursos de maneira mais eficiente.

Portanto, mesmo na ausência de numerosos recursos para investir é aconselhável a implantação do OP no Município, pois se não há recursos disponíveis é preciso saber porque e procurar soluções para obtê-los. Neste caminho, é imprescindível o papel da população que ao conhecer a realidade das contas públicas estarão mais engajadas na busca dos resultados e as decisões tendem a ter uma maior aceitação.

É assim que o OP se apresenta como um instrumento de inclusão social, com características de democracia representativa e direta, tendo benefícios já comprovados como no caso de Porto Alegre e Vitória da Conquista. Ressalta-se que sua maior relevância está no fato de que com o OP a população mais desfavorecida pode opinar por uma distribuição dos recursos mais justa tornando mais satisfatório o uso do dinheiro público.

De um modo geral o OP se torna, também, uma ferramenta para limitar o uso indevido dos recursos das emendas individuais dos vereadores, uma vez que as reuniões e as assembleias que compõem o ciclo constituem canais diretos de negociação entre a população e o Poder Executivo Municipal, sendo possível o monitoramento dos gastos oriundos das tais emendas.

A proposta do ciclo do OP apresentada nesse trabalho busca garantir a consolidação do caráter deliberativo na elaboração do orçamento no Município, deixando claro para o Poder Legislativo e Executivo que a vontade do povo é

soberana. Contudo, para sua concretização é necessário a legitimação por parte do gestor e a mobilização da sociedade civil organizada para conquistar o seu direito de participar.

Por oportuno, foi visto que a percepção dos representantes do governo local entrevistados é que a participação social no orçamento é fundamental para formulação de políticas públicas, haja vista reconhecerem que a população sabe quais são seus problemas e pode ajudar o poder público a resolvê-los. Pensando assim, o governo local deve implementar o OP garantindo que a participação social ocorra de forma direta e efetiva e que o poder de decisão seja colocado em debate.

Desta forma, na presente conjuntura, pode-se referendar que o Município de Euclides da Cunha/Ba reúne as condições preliminares para que uma proposta de OP possa ser implementada, haja vista que o Chefe do Poder Executivo reconheceu sua importância ao assumir o compromisso de implantar o Orçamento Participativo Cidadão em seu programa de governo e levando em conta os argumentos dos entrevistados, bem como os representantes da sociedade civil que expressaram o desejo de participar da gestão pública como direito de todos e garantia da igualdade na distribuição dos recursos.

Por fim, a efetivação de uma gestão orçamentária participativa no município de Euclides da Cunha depende da construção cotidiana de um modelo de colaboração entre os atores envolvidos para se avançar em um projeto de gestão pública participativa mais democrática entre governo e sociedade civil. Assim, com o incentivo a participação social e a busca de uma sociedade mais igualitária, estar-se-á provocando o surgimento de uma sociedade mais atuante que conhece seus direitos e deveres, reconhecendo a importância das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ANANIAS, Patrus. “Orçamento Participativo – por que implantamos em Belo Horizonte”. IN: **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Org: AZEVEDO, Sergio e FERNANDES, Rodrigo Barros. Rio de Janeiro, 2005, p. 33-47.

ALMEIDA, Rafael Alves de. **Gestão democrática na formação de políticas públicas**. 2015. 201 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2014.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-597.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In **Opinião Pública**, v. 14, p. 43-64, 2008.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In. AVRITZER, Leonardo (Org). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, p. 27-54, 2009.

_____. Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. In. **Revista Carta Capital**. Caderno de Política. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia (uma defesa das regras do jogo)**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

_____. **Igualdade e liberdade**. Tradução de: COUTINHO, N. 3. ed. Rio de Janeiro:

Ediouro, 1997.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 3ed. rev. – Ijuí : Ed. Unijuí, 2011. – 104p.

BORDENAVE, Juan E, Diaz. **O que é participação**. 5ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CASTRO, Giovane Ribeiro. **O Orçamento Participativo como aprendizado político: Estudo de caso da cidade de Timóteo/MG**. 97f. 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós- Graduação em Administração das Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2012.

CAMPOS, Geraldo Adriano; MARQUETTI, Adalmir. “Democracia e redistribuição: apontamentos iniciais”. In: **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. Org: CAMPOS, Geraldo Adriano; MARQUETTI, Adalmir e PIRES, Roberto. São Paulo, 2008, p. 13-29.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: **From pover: how active citizens and effective states can change the world**. Oxfam International, 12p, 2008. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/estudo/7208/a-participacao-social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil-alexandre-ciconello.html>>. Acesso em: 04 ago. 2018.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. UnB, 2001, 2016 (2ª reimpressão).

_____; **Introdução à Sociologia**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____; **Poliarquia. Participação e Oposição**. São Paulo: EDUSP, 2005.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 2009.

DIAS, N.; ALLEGRETTI, G. “**Orçamentos participativos em Portugal: em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional?**”. Em *Cidades - Comunidades e Territórios*. Lisboa: CET – Centro de Estudos Territoriais, n.59-78, Jun. 2009.

FAUNDEZ, Antoni. **O poder da participação**. São Paulo: Cortez, 1993.

FEDOZZI, Luciano. **O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

_____; Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Org.). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 37-82.

_____; **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Rio de Janeiro, 2001.

_____; **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas**. Porto Alegre : Tomo Editorial, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2017.

GOHN, M. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

HOBBSAWM, E. J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientações para prefeituras**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. BNDES. Brasília, 144p, 2000. Disponível em:<
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/lrf/080807_PUB_LRF_guiaOrientacao.pdf>. Acesso em: 04/04/2018.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica** / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. de Renato Aguiar. 1. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LUCAS, John Randolph. **Democracia e participação**. Trad. de Cairo Paranhos Rocha. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985, c1975.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. In **Política & Sociedade**, Florianópolis: UFSC, v. 13, n. 28, p. 167-197, dez., 2014.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003, p 129-156.

_____; Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In. MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto. **Democracia participativa e redistributiva: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 32-54.

MILL, John Stuart. **O Governo representativo**. Trad. de Manoel Innocência de L. Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-128.

NOVAES, Flávio Santos. **O Orçamento Participativo de Vitória da Conquista-BA: uma gestão pública societal?** 198f. 2011. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, Roberto Rocha C. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 263-278, 2011.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.

_____; TOMAS, Maria Carolina. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste. Uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In:

AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 163-189.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 125p, 2014.

RENNÓ, Lúcio R.; SMITH, Amy Erica; LAYTON, Matthew L.; PEREIRA, Frederico Batista. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania**. São Paulo: Intermeios, LAPOP, 2011.

ROUSSEAU, J. J. **O Contrato Social**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

_____. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. cap. 10, p. 455-559.

_____; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 39-82.

SEN, Amartya. **Democracy as a Universal Value**. *Journal of Democracy* 10.3 (1999) 3-17. Disponível em: https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Democracy_as_a_Universal_Value.pdf. Acesso em 20 mar. 2018.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “participação popular”: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS**. Tese (Doutorado). Departamento de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

_____; A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 157-185.

SMITH, Graham. **Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation**. UK: Cambridge University Press, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio: Zahar. 1984.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____; **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. AATR, Salvador, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 11 ago. 2017.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 239-254.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p, 43-51, 2011.

_____; Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.

XAVIER, Laécio Noronha. **Estatuto da cidade: Caixa de Ferramentas do Planejamento Urbano no Brasil**. In: CONPEDI 2012.2, 2012, Niteroi-RJ. Anais do CONPEDI 2012.2 Direito Ambiental II. Florianópolis: Publica Direito, 2012. v. 1. p. 286-315.

Legislação e documentos oficiais:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Presidência da República. **Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997**. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Cartilha - Olho vivo no dinheiro público. Um guia para o cidadão garantir os seus direitos**. Brasília: 2005, 31p.

BRASIL. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controladoria-Geral da União. **Coleção Olho vivo no dinheiro público. Cartilha - Controle Social. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 3. ed. Brasília: 2012, 44p.

EUCLIDES DA CUNHA. Câmara de Vereadores de Euclides da Cunha. **Lei nº 1250 de 22 de dezembro de 2008**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Euclides da Cunha adequado à Lei Federal n.º 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e dá outras providências.

EUCLIDES DA CUNHA. Câmara de Vereadores de Euclides da Cunha. **Lei nº 1.406 de 23 de dezembro de 2013**. Institui o Plano Plurianual do Município de Euclides da Cunha para o período de 2014 a 2017.

EUCLIDES DA CUNHA. Câmara de Vereadores de Euclides da Cunha. **Lei nº 1.529 de 11 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2018-2021 e dá outras providências.

EUCLIDES DA CUNHA. Câmara de Vereadores de Euclides da Cunha. **Lei nº 1534 de 28 de dezembro de 2017**. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2018 e dá outras providências.

EUCLIDES DA CUNHA. Câmara de Vereadores de Euclides da Cunha. **Lei Orgânica do Município de Euclides da Cunha - Bahia**.

EUCLIDES DA CUNHA. Câmara de Vereadores de Euclides da Cunha. **Lei nº 1.563, de 21 de dezembro de 2018**. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2019 e dá outras providências.

Páginas da Internet:

http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm

<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>

https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Democracy_as_a_Universal_Value.pdf.

http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf

<http://www.cdes.gov.br/estudo/7208/a-participacao-social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil-alexandre-ciconello.html>

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/lrf/080807_PUB_LRF_guiaOrientacao.pdf>.

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php>

<http://www.camara.euclidesdacunha.ba.io.org.br/>

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016/votacao-e-resultados/boletim-de-urna-na-web-resultado-por-secao-eleitoral>

<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/compromisso>

<http://www.redeopbrasil.com.br/>

<http://www.observapoa.com.br/>

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/euclides-da-cunha>

www.seplan.ba.gov.br/

<http://www.redeopbrasil.com.br/>

APÊNDICES

Apêndice A - Roteiro semiestruturado para as entrevistas (Sociedade civil)

1. Apresentação pessoal do Entrevistado:

Quem é e que cargo ocupa / ou que função desempenha / ou desempenhava (qualificação).
Comentar a história de como chegou ali.

2. Contexto local – espaço e gestão pública

O que se entende por gestão democrática da cidade?

O Sr. sabe se a população é informada das decisões dos gestores públicos?

Que caminhos o governo local se utiliza para sensibilizar a participação dos grupos organizados e da sociedade civil na gestão?

Como se tem oportunizado a participação social na gestão pública?

3. Participação social no Orçamento / elaboração da proposta orçamentária

O Sr. já foi convocado para participar de audiências públicas discutindo o processo de elaboração do Orçamento?

O Sr. conhece o processo de elaboração do Orçamento público?

Sabe quem são os atores envolvidos no processo de elaboração do Orçamento Público?

Sabe quais os critérios utilizados para distribuição dos recursos públicos?

A entidade que o Sr. representa já foi comunicada sobre a chegada de alguma verba federal?

O Sr. já teve acesso a prestação das contas públicas? Sabe em qual local as contas estão disponíveis aos cidadãos?

4. Opinião do entrevistado – avaliação pessoal

O/a Sr/a. acredita que é factível inserir a participação social no processo de planejamento local?

O/a Sr/a. poderia me passar sua avaliação acerca de como o processo da participação social pode alterar as relações entre Governo e sociedade civil em seu Município?

Em sua opinião, quais são as vantagens e desvantagens de um projeto de uma gestão pública mais colaborativa?

O Sr. se interessa na participação social na elaboração da proposta orçamentária? Quais são os pontos a favor e contra desta proposta?

É possível utilizar o Orçamento Participativo como instrumento de gestão e redistribuição de recursos públicos?

Em sua opinião a participação social pode ser um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania?

5. O/a Sr/a quer acrescentar alguma coisa sobre esse assunto – orçamento participativo?

Apêndice B - Roteiro semiestruturado para as entrevistas (Executivo, Legislativo e Sec. Finanças)

1. Apresentação pessoal do Entrevistado:

Quem é e que cargo ocupa / ou que função desempenha / ou desempenhava (qualificação).
Comentar a história de como chegou ali.

2. Contexto local – espaço e gestão pública (tópicos orientadores)

O que se entende por gestão democrática da cidade?

A população é informada das decisões?

Que caminhos o governo local se utiliza para sensibilizar a participação dos grupos organizados e da sociedade civil na gestão?

Como se tem oportunizado a participação social?

Que canais são mais utilizados para o incentivo a gestão participativa?

Qual a orientação adotada para conduzir e organizar a participação social?

É factível inserir a participação social no processo de planejamento local?

3. Participação social no planejamento / elaboração do PPA- Participativo (tópicos orientadores)

Você tem conhecimento sobre como se dá o processo? Etapas? Convocação/divulgação?

Qual o perfil dos participantes? Quem realmente participa? Como são coordenados os diversos interesses em jogo? Como se dá a pactuação das prioridades locais? Que segmentos da população (classes sociais) mais participam?

Trata-se de processo deliberativo ou meramente consultivo?

É um processo colaborativo de tomada de decisão coletiva? Como se efetiva a colaboração?

4. Participação social no Orçamento / elaboração da proposta orçamentária

Você tem conhecimento sobre Como se dá o processo de elaboração do Orçamento? Etapas?

Quem são os atores envolvidos no processo de elaboração do Orçamento Público?

Que critérios são utilizados para distribuição dos recursos?

Como se estabelecem as metas físicas de cada programa?

Quem são os responsáveis pela condução do processo decisório?

5. Opinião do entrevistado – avaliação pessoal (tópicos orientadores)

O/a Sr/a. poderia me passar sua avaliação acerca de como o processo da participação social pode alterar as relações entre Estado e sociedade civil em seu Município?

Em sua opinião, quais são as vantagens e desvantagens de um projeto de uma gestão pública mais colaborativa?

Na sua opinião, interessa que haja participação social na elaboração da proposta orçamentária?

Quais são os pontos a favor e contra desta proposta?

Que função cumpre a sociedade civil organizada na elaboração do Orçamento?

Em sua opinião é possível utilizar o Orçamento Participativo como instrumento de gestão e redistribuição de recursos públicos?

6. O/a Sr/a quer acrescentar alguma coisa sobre esse assunto – orçamento participativo?

Apêndice C: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Estamos realizando uma pesquisa intitulada “Participação social na formulação de políticas públicas: a gestão orçamentária no município de Euclides da Cunha-Ba”, sob responsabilidade do discente Alison Welber da Silva Ferreira do curso de Pós - graduação em Planejamento Territorial – PLANTERR, modalidade Mestrado Profissional, pela Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS e orientado pelo professor Doutor Ildes Ferreira de Oliveira. Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo de gestão orçamentária no município de Euclides da Cunha-Ba, apontando o orçamento participativo (OP) como instrumento de inovação institucional participativa que estima a interlocução entre governo local e sociedade civil na formulação de políticas públicas e que propicia uma distribuição eficiente dos recursos públicos. Desta forma, convidamos você a participar desta pesquisa através de uma entrevista gravada, com duração em média de 30 minutos, a qual possui perguntas sobre como se efetiva sua participação no processo de elaboração do orçamento público do município. Será permitido também a escuta da entrevista, logo após o término, para dar-lhe maior segurança sobre o que foi dito, ficando a seu critério modificar/excluir alguns trechos ou a entrevista completa. Estamos cientes de que toda pesquisa traz riscos para seus participantes, como por exemplo: desconforto ou constrangimento ao responder as perguntas, ou dificuldade na relação com o pesquisador. Se isso ocorrer, você tem o direito de não responder ou solicitar esclarecimentos. É importante destacar que as identidades e quaisquer outros dados confidenciais serão mantidos em anonimato, e as informações obtidas não serão utilizadas para nenhum outro fim que não seja para estudo. Caso desista de participar desse estudo, poderá fazê-lo a qualquer momento durante a realização da entrevista, sem que haja nenhum tipo de consequência. Sua participação é voluntária, não havendo nenhum gasto de sua parte, assim como não receberá nenhum benefício monetário; entretanto, estará contribuindo para a elaboração de um trabalho científico. Em caso de danos comprovadamente causados pela pesquisa há garantia de indenização. Esta pesquisa se analisada e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa desta Universidade, respeitará a Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde. Os depoimentos dados, após serem utilizados, ficaram sob a responsabilidade dos pesquisadores, armazenados em sistema computacional próprio e de uso restrito sob guarda da UEFS, durante o período de 05 anos e depois disponibilizados para a PPPG/UEFS. Os resultados obtidos através desse estudo serão apresentados e divulgados no trabalho de conclusão do curso do Mestrado acima citado e no CMASFSA. Além de possíveis eventos como congressos, seminários, artigos, revistas e produções científicas. Você poderá encontrar o pesquisador para ter suas dúvidas esclarecidas no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial- PLANTERR Mestrado Profissional - Departamento de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Estadual de Feira de Santana. Avenida Transnordestina, s/n, Campus Universitário, Módulo 7. Bairro: Novo Horizonte, Feira de Santana – Bahia. Tel. (75) 3161-8142, ou através dos e-mails que constam nesse documento. E poderá tirar dúvidas sobre a pesquisa do ponto de vista ético com o Comitê de Ética em Pesquisa - CEP/UEFS a partir do número de telefone (75) 3161-8067 ou e-mail cep@uefs.br. Para autorizar sua participação, assine este documento, que lhe é apresentado em duas vias, sendo que uma ficará com você e a outra conosco.

Nome do Participante da Pesquisa

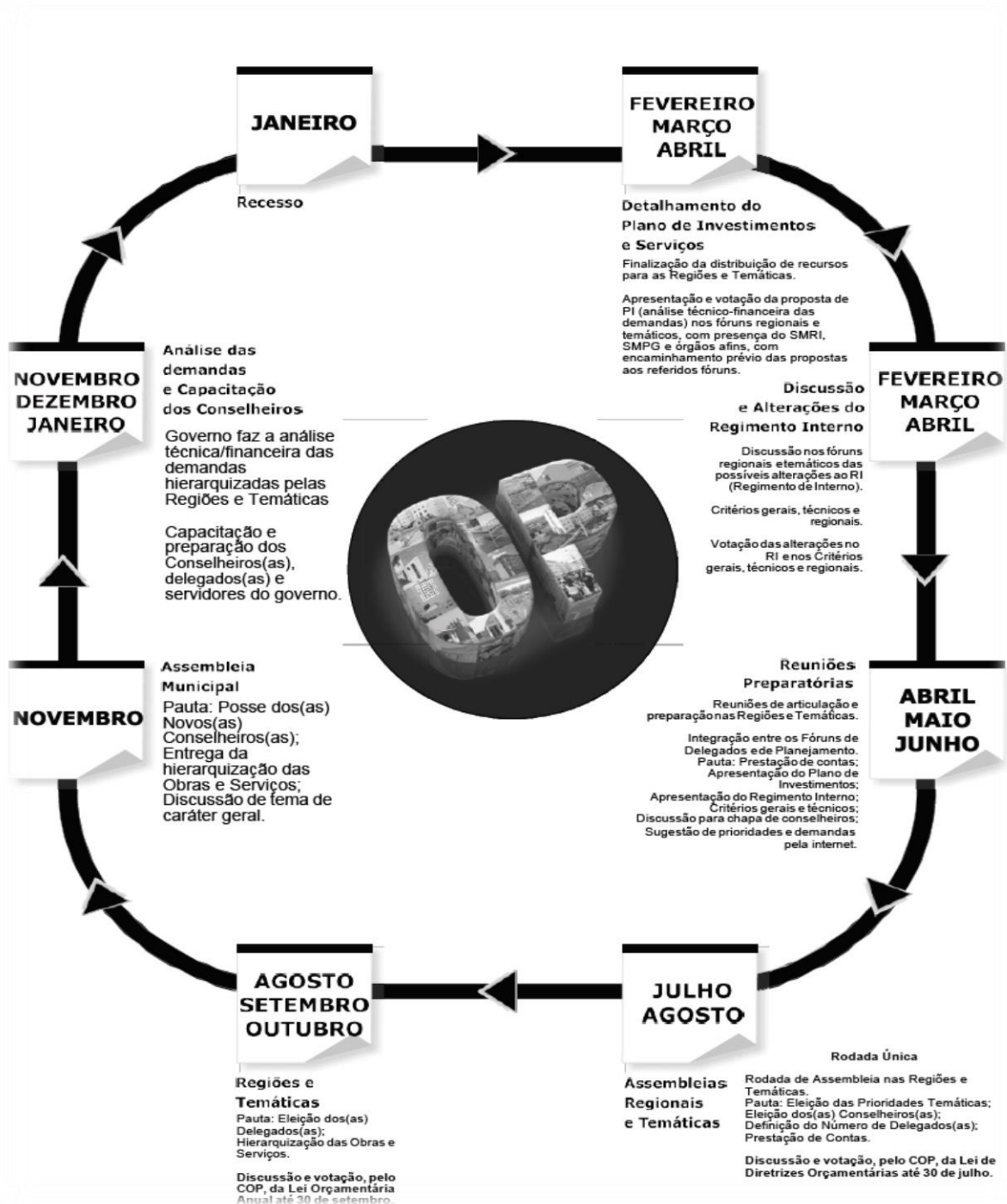
Assinatura do Pesquisador
e-mail: alisonwelber@hotmail.com

Assinatura do Participante da Pesquisa

Assinatura do Professor Orientador
e-mail:

ANEXOS

Anexo I – Ciclo do OP em Porto Alegre



Anexo II – Demonstrativo de receita e despesa LOA 2019.



PREFEITURA MUNICIPAL DE EUCLIDES DA CUNHA

CNPJ: 13.699.774/0001-90 - CEP: - - EUCLIDES DA CUNHA - BA

Anexo II - RECEITA E DESPESA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS

ORÇAMENTO 2019
(Anexo 01, Lei nº 4.320/64)

RECEITA	Valor	Valor	DESPESA	Valor	Valor
1-RECEITA CORRENTE		138.017.565,00	3-DESPESA CORRENTE		115.274.096,84
11-Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	10.513.000,00		31-PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	89.844.050,48	
12-Contribuições	1.800.000,00		32-JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	1.000,00	
13-Receita Patrimonial	3.259.564,00		33-OUTRAS DESPESAS CORRENTES	45.629.046,36	
17-Transferências Correntes	121.898.401,00				
19-Outras Receitas Correntes	846.000,00				
Total		138.017.565,00	Total	115.274.096,84	
2-RECEITA DE CAPITAL		2.810.000,00	4-DESPESA DE CAPITAL		11.289.903,16
21-OPERAÇÃO DE CRÉDITO	200.000,00		44-INVESTIMENTOS	9.279.903,16	
21-Operações de Crédito	200.000,00		46-AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	2.010.000,00	
24-Transferências de Capital	2.310.000,00				
Total		2.810.000,00	Total	11.289.903,16	
7-6-RECEITA INTRA-ORÇAMENTÁRIA		0,00	8-DESPESA INTRA-ORÇAMENTÁRIA		0,00
Total		0,00	Total	0,00	
9-REDUTORA		-10.116.565,00	9-RESERVA DE CONTINGÊNCIA		3.848.000,00
			99-RESERVA DE CONTINGÊNCIA	R\$ 3.848.000,00	
Total		-10.116.565,00	Total	3.848.000,00	
Total da RECEITA		130.412.000,00	Total da DESPESA	130.412.000,00	

Anexo III – Macrorregião rural total do Município de Euclides da Cunha, 2013.

REGIÃO RURAL SUL	REGIÃO RURAL OESTE	REGIÃO RURAL NORTE	REGIÃO RURAL LESTE
BARRIGUDA BOI BRAVO BRINGÉ BUQUEIRÃO CABACEIRAS CABEÇA DE POÇO CAMPO GRANDE CASCALHEIRA CRAUNO FORMIGA FORTALEZA HUMILDADÉ LAGOA ANDADA LAGOA DA FRANCA LAGOA DA ILHA LAGOA DA MAGRINHA LAGOA DO COSTA LAGOA DO CUPÁ LAGOA DO LIMUEIRO LAGOA DO MATO LAGOA DO TANQUE LAGOA DOS PORCOS MACACÓ MALHADA GRANDE MARIA PRETA I MARIA PRETA II MELANCIA PAI JOÃO PANCADA PEDRA BRANCA PINHÕES PORCÕES I PONTA DA SERRA PONTEIRAS QUEIMADA DO RASO QUIXABA RIACHO CANRRACUDO I RIACHO CANRRACUDO II RIACHO DOS BOIS RIO SECO ROÇA DE CIMA RUYLÂNDIA	ALECRIM ARATICUM BAIXA DO OLHO D`ÁGUA BARREIRO BEIRA DA SERRA CASTANHÃO CONTENDAS CURRAL FALSO FAZENDINHA GAVIÃO LAGOA D`ÁGUA LAGOA DO OITEIRO LAGOA DO SACO MORRINHO OITEIRO POÇO QUEIMADAS REGIÃO SÃO LUIZ RIACHO RIACHO D`ÁGUA SANTO ANTÔNIO SÍTIO LAGOA D`ÁGUA VÁRZEA SERRÃO	ALTO DO PARAÍSO ARACÁS BAIXA DA GRAVATA BAIXA DO ENXU BAIXAS BARRA DO TANQUE I BARRA DO TANQUE II CAJAZEIRAS CAL SUBLIME CARAÍBAS CATÃO CEDRO VELHO CEDROS CUSCUZ DESTERRO JILÓ JUAZEIRO I JUAZEIRO II JUREMA DE ARAÇÁS LAGOA DO CANTO LAGOA DO PEDRO LAGOA FEICHADA MATA MONTE ALEGRE MUCAMBO MUCAMBO I MUCAMBO II PEDREGULHO SERRA BRANCA SERRA DA CHAPADA SERRA DO AGILO SÍTIO DO JAIME SÍTIO GAMELEIRA SÍTIO PASCUAL VARGINHA VILA CANAÃ	ÁGUA DOCE AMARGOSA ARIBICÉ BAIXA BANANEIRA BAIXA DA OVELHA BAIXA DO INCO BAIXA DO SANHAROL BARREIRA DE BAIXO BARREIRA DE CIMA BARREIRA DO MEIO BARRIGATO BATATAS BATIPÁ BREGINHO CABORÉ CAIMBÉ CAMPINHOS CAPOEIRA I CARNAÍBA CATENDE AZUL CATINGA GRANDE CIPÓ CONSTÂNCIA CURIRICI CURRALINHO I CURRALINHO II CURRALINHO III FERRO DE ENGOMAR GENERAL GOGO DA EMA ICÓ JUNCO JUREMA LAGE LAGOA DO ARIBICÉ LAGOA DO CRU I LAGOA DO GUEDES LAGOA FUNDA LAGOA SECA LAGE LICURI MADEIRA

Fonte: Prefeitura Municipal de Euclides da Cunha