

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PRPG**

ELAINE TORRES CASTELO BRANCO BURITY

**O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARTICIPATIVO DE
TERESINA (PI) 2013 -2018**

**TERESINA-PI
2019**

ELAINE TORRES CASTELO BRANCO BURITY

**O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARTICIPATIVO DE
TERESINA (PI) 2013 -2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (Mestrado Profissional), da Universidade Federal do Piauí, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestra em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira

TERESINA-PI
2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

B945p Burity, Elaine Torres Castelo Branco.

O Planejamento orçamentário participativo de Teresina (PI) 2013-2018 /
Elaine Torres Castelo Branco Burity. -- 2019.
143 f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Programa de Pós-
Graduação em Gestão Pública, Teresina, 2019.

“Orientador: Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira”.

1. Administração Pública - Teresina. 2. Planejamento Orçamentário.
3. Participação Popular. 4. Democracia Digital. I. Título.

CDD: 350

ELAINE TORRES CASTELO BRANCO BURITY

**O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARTICIPATIVO DE TERESINA (PI)
2013-2018.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.


Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

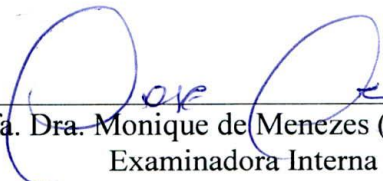
Orientador(a): Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira.

Aprovado em 17 de dezembro de 2019.

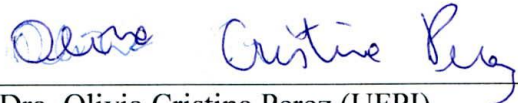
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira (UFPI)
Orientador



Profa. Dra. Monique de Menezes (UFPI)
Examinadora Interna



Prof. Dra. Olivia Cristina Perez (UFPI)
Examinadora Externa ao Programa

AGRADECIMENTOS

Acredito que a palavra “gradidão” passa a ter outro significado com o passar dos anos. Creio que a vida nos ensina a olharmos com mais ternura para quem nos conforta em momentos de turbulência. Foram tantos os desafios nos últimos anos; e foram muitos os que me amparam e guiaram meus passos para que eu chegasse até aqui.

À minha e ao meu irmão, agradeço por termos formado um núcleo familiar repleto de valores, onde o amor e o respeito sempre prevaleceram. Deus me presenteou com a melhor família que eu poderia ter.

José, obrigada por seu companheirismo ao longo dessa jornada, sem o seu suporte eu não teria conseguido. Zoe, obrigada por tornar a caminhada mais divertida. “Nós três”, para sempre, ou até sermos “nós quatro”.

Liana e Stella, obrigada pelo auxílio durante a seleção do mestrado. Gercy, Déia e Karel, obrigada pelo suporte na reta final.

Agradeço aos professores pelo compartilhamento de saberes. Em especial, congratulo o professor/orientador Mesquita por sua solicitude e compreensão.

Aos servidores da SEMPLAN e aos líderes comunitários entrevistados, agradeço a colaboração com o desenvolvimento da pesquisa.

Foi imensurável o prazer de conhecer Teresina pelos olhos da comunidade e de seus gestores. Compreender a importância da participação popular no fortalecimento democrático é uma experiência transformadora.

Por fim, agradeço e dedico este trabalho à minha avó Juci, meu exemplo de coragem e determinação, que nos últimos meses me ensinou que “a vida deve ser levada com muita luta, mas sem dor”. Nossa amizade será eterna, minha passarinha. Obrigada por tanto.

RESUMO

A participação no planejamento orçamentário de Teresina (PI) entre os anos de 2013 e 2018 é uma experiência democrática. A democracia, enquanto prática política de gestão da sociedade assume concepções desde a democracia direta grega, representativa e participativa. No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 elevou o conceito de cidadania e incluiu a participação popular como condição do regime político democrático. Dentre as experiências democráticas brasileiras, destaca-se o Orçamento Participativo (OP), implementado em diversos municípios na discussão de recursos públicos destinados à execução de demandas da sociedade. Nos últimos anos o OP vem perdendo força e outros espaços participativos estão surgindo. Por meio de estudo bibliográfico, com uso da metodologia qualitativa, procedeu-se a análise de conteúdo e entrevistas semi-estruturadas com gestores e lideranças populares municipais sobre o planejamento orçamentário participativa de Teresina. O estudo recupera a história do Orçamento Popular de Teresina e indica que após quinze anos ele apresenta sinais de esgotamento, oportunidade em que o governo inaugura um novo espaço de participação com inserção de ferramentas tecnológicas digitais na elaboração de Planos Plurianuais. Os resultados do estudo apontam as inovações metodológicas e tecnológicas como responsáveis pela ampliação e aproximação da sociedade ao planejamento municipal, atraindo um público diverso do já engajado em ações governamentais. Ao final, o processo apresentou caráter consultivo, coincidiu com a estagnação do Orçamento Popular e pouco contribuiu para o fortalecimento da cultura participativa teresinense.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Orçamentário. Participação Popular. Democracia Digital.

ABSTRACT

The participation in Teresina (PI) budget planning between 2013 and 2018 is a democratic experience. Democracy, as a political practice of managing society, takes on conceptions from the direct, representative and participative Greek democracy. In Brazil, the promulgation of the Federal Constitution in 1988 elevated the concept of citizenship and included popular participation as a condition of the democratic political regime. Among the Brazilian democratic experiences, there is the Participatory Budget (PB), implemented in several municipalities in the discussion of public resources for the execution of societal demands. In the last years the PB has been losing strength and other participatory spaces are emerging. Through a bibliographic study, using the qualitative methodology, we proceeded to content analysis and semi-structured interviews with managers and municipal popular leaders on the participatory budget planning of Teresina. The study recovers the history of Teresina's Popular Budget and indicates that after fifteen years it shows signs of exhaustion, an opportunity in which the government inaugurates a new participation space with the insertion of digital technological tools in the elaboration of Multi-Year Plans. The results of the study points to methodological and technological innovations as responsible for the expansion and approximation of society to municipal planning, attracting a different public from those already engaged in government actions. In the end, the process was consultative, coincided with the stagnation of the Popular Budget, and did little to strengthen the participatory culture of Teresina.

KEYWORDS: Budget planning. Popular participation. Digital Democracy.

LISTA DE SIGLAS

PMT - Prefeitura Municipal de Teresina
OP - Orçamento Participativo
OPT - Orçamento Popular de Teresina
SEMPPLAN - Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação
PT - Partido dos Trabalhadores
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PDT - Partido Democrático Trabalhista
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
CF/88 - Constituição Federal de 1988
FIEPI - Federação das Indústrias do Estado do Piauí
PPA - Plano Plurianual
PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial
LOA - Lei Orçamentária Anual
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
SIMAP – Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos
OGP- *Open Government Partnership*
TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação
NPM - New Public Management

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Eixos Temáticos do Pensar Mais Teresina	83
Quadro 2 - Eventos Presenciais “Pensar Mais Teresina”	87
Quadro 3 - Eixos Temáticos e Órgãos Competentes.....	96
Quadro 4 - Encontros Presenciais “Teresina Participativa”	98
Quadro 5 - Propostas das Salas Temáticas “Teresina Participativa”	104
Quadro 6 - Listagem de Participantes “Fórum Teresina Participativa”	105
Quadro 7 - Cronograma PPA 2018 - 2021	106
Quadro 8 - Participantes do COLAB por Zona.....	114
Quadro 9 – Consolidação das Propostas – COLAB	115

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Banners de Divulgação “Teresina Participativa”	100
Figura 2 - Telas do Aplicativo COLAB.....	109
Figura 3- Van Participativa	112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Gráfico de Participação no COLAB.....	113
---	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR	17
1.1 Teorias e Modelos Democráticos: uma retrospectiva.	17
1.2 Democracia e Participação Popular no Brasil pós 1988.....	24
1.3 Tecnologias da informação e democracia	32
CAPÍTULO 2 - ORÇAMENTO PÚBLICO E GESTÃO PARTICIPATIVA NO BRASIL	42
2.1 Orçamento: Ferramenta de Planejamento da Gestão Pública Brasileira	42
2.2 Participação Social e Orçamento Público: a inovação democrática brasileira.....	52
CAPÍTULO 3 - ORÇAMENTO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR EM TERESINA (PI)	63
3.1 Orçamento Popular de Teresina: início da participação no ciclo orçamentário.....	63
3.2 “Pensar Mais Teresina”: novo espaço de participação no planejamento orçamentário.	75
CAPÍTULO 4 - ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL: “TERESINA (MAIS) PARTICIPATIVA”	91
4.1 Planejamento técnico, participação e mobilização social: as etapas do projeto “Teresina Participativa”.....	92
4.2 Espaço participativo digital: a experiência COLAB.	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
APÊNDICE 01 – Quadro Comparativo de Propostas PPA, Plano de Governo e “Teresina Participativa”	134

INTRODUÇÃO

A gestão pública requer a construção de instrumentos de planejamento agregando projetos, objetivos, estratégias, metas, ações e investimentos financeiros imprescindíveis ao alcance de resultados esperados pela sociedade. A Constituição Federal do Brasil do ano de 1988 trouxe o princípio: “todo o poder emana do povo”; e a população tem legitimidade para eleger, acompanhar e fiscalizar a atuação de seus representantes no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios. Nesse sentido, é inteligível perceber o quão fundamental é a participação cidadã no processo de tomada de decisões na administração pública para a efetivação da democracia.

Um dos principais instrumentos de planejamento governamental é o orçamento público. A destinação (ou falta dela) de recursos poderá garantir direitos (ou violá-los). É através do planejamento orçamentário que as verbas poderão ser canalizadas para a execução de políticas públicas de promoção da equidade social, da proteção ao patrimônio e ao meio ambiente, da melhoria da qualidade de vida da população na educação, na saúde, na cultura, entre outros. Dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro, pós-Constituição de 1988, versam sobre a temática em discussão e trazem, inclusive, requisito de validade de atos governamentais a participação popular na gestão, sobretudo no que diz respeito à elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento.

A Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal), por exemplo, aplica-se a todos os entes federados, e estabelece a obrigatoriedade de ampla divulgação dos planos e do orçamento público durante as etapas de elaboração. O processo de elaboração da lei orçamentária deve ser tangível e público, a participação popular encorajada através de audiências públicas e outros meios que se façam convenientes. Além disso, o legislador determinou que as contas deverão ficar disponíveis durante todo o exercício financeiro para consulta e apreciação dos cidadãos e instituições da sociedade. Nessa vertente, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei da Transparência, também corrobora com tais princípios e ratifica a relevância da gestão pública participativa, além de institucionalizar o acesso dos cidadãos às informações públicas, fortalecendo o *accountability*, e, conseqüentemente, o controle social.

Uma das experiências de participação no processo de planejamento orçamentário no Brasil é o Orçamento Participativo (OP), que já tem mais de 25 (vinte e cinco) anos de

experiência. Ele teve início em Porto Alegre (RS), no fim da década de 1980, serviu de inspiração a diversas outras experiências de participação, inclusive a nível internacional, tornando-se referência de inovação democrática. O OP discute com a população do município a destinação de receitas na Lei Orçamentária Anual para prioridades e demandas sociais e, com isto, revigora o regime democrático (deliberativo e participativo), através da ampliação de canais de participação e deliberação, objetivando a redução das desigualdades sociais com implementação de políticas redistributivas e o fortalecimento do controle social (LUCHMANN, 2014; AVRITZER, 2003; MARQUETTI, 2003; NAVARRO, 2003).

Cada localidade que adota essa experiência teve e têm características peculiares na busca por um orçamento público mais democrático. Novos modelos de participação social surgem para adequar-se à realidade local e desenhos institucionais cada vez mais diversificados. Já é possível encontrar no Brasil relatos de planejamento orçamentário participativo para além da execução anual, atingindo, inclusive, o Plano Plurianual, seja em âmbitos municipal, estadual e até mesmo nacional.

O município de Teresina (PI), por exemplo, tem registros de experiências com gestão participativa desde 1997, com o denominado Orçamento Popular de Teresina (OPT). Apesar de ter iniciado de forma tímida, ao longo de sua trajetória o OPT sofreu diversas mudanças em sua metodologia e mobilizou entidades da sociedade civil organizada ao longo de suas edições. Pesquisas acadêmicas apontam críticas ao desenho desse modelo, mas também discorrem sobre sua colaboração na formação da cultura participativa local (PITANGA, 2006; LIMA, 2010; MENDES, 2018, GUIMARÃES, 2018).

Após quinze anos de OPT, a Prefeitura de Teresina passou a ofertar espaços participativos em outros instrumentos do planejamento municipal, a exemplo da implementação de discussão no processo de elaboração do Plano Plurianual do município desde o ano de 2013. Ademais, a gestão aditou inovações quanto às ferramentas de participação com a inserção de ambientes virtuais participativos, seguindo a tendência nacional de absorção das mídias digitais nas ações governamentais, em aproximação com a sociedade.

O processo de elaboração do Plano Plurianual do município de Teresina anteriores ao ano de 2013 era realizado pelos servidores técnicos da Prefeitura, e não há registro de espaços participativos no processo do planejamento orçamentário municipal de médio prazo. Só em 2013, na gestão do Partido da Social da Democracia Brasileira (PSDB), partido político que

está no governo desde os anos de 1990, foi desenvolvido na Secretaria de Planejamento e Coordenação da Prefeitura Municipal (SEMPPLAN) o projeto “Pensar Mais Teresina”, com a finalidade de ampliar os canais de participação popular no orçamento municipal para além do planejamento de um único exercício financeiro, como já ocorria com o OPT. O projeto abrangia a construção do Plano Plurianual 2014 - 2017, ferramenta orçamentária que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidas pelo Poder Executivo ao longo de um período de quatro anos e serve de fundamentação às leis orçamentárias anuais elaboradas durante sua vigência.

Conforme estudo exploratório dessa pesquisa, o “Pensar Mais Teresina” iniciou com a realização de reuniões em diversos espaços das zonas urbanas e rurais¹ do município, com a exposição do significado e importância do aprimoramento das ferramentas de planejamento da cidade, sobretudo quanto a planificação orçamentária. Em tais encontros foram debatidos os principais problemas da região e coletadas sugestões de melhorias. Para o direcionamento da discussão, a Prefeitura organizou a proposta do projeto em cinco eixos programáticos, a saber: inclusão social, qualidade de vida, sustentabilidade ambiental, produtividade econômica e Governança.

Em junho de 2013 foi realizado no auditório da sede da Federação das Indústrias do Estado do Piauí (FIEPI), o “Seminário Pensar Mais Teresina”, aberto a todos os munícipes interessados e a entidades representativas da população. O evento contou com palestras versando sobre matérias pertinentes como desenvolvimento sustentável e instrumentos de legislação urbana. Foram realizados seminários temáticos em cada eixo de conteúdo, de forma a possibilitar o debate entre servidores da Prefeitura e os participantes para proposição de ações direcionadas aos eixos temáticos do Plano Plurianual 2014 – 2017.

Após a realização do Seminário foi lançado um espaço digital de participação popular em que, através de um site, os cidadãos teresinenses também enviaram suas propostas ao PPA 2014 - 2017, acompanhadas de justificativas e sugestões para sua implementação. Segundo dados da Prefeitura, através do espaço digital foram recebidas 490 (quatrocentos e noventa) propostas.

As propostas advindas do site foram encaminhadas às Secretarias e demais órgãos

¹ Teresina, possui uma área territorial municipal extensa de 1.391,98 km², sendo que cerca de 80% de seu território concentra-se na área rural. O município tem uma população de 814.230 habitantes, tendo 767.557 habitantes residentes na zona urbana e 46.673 habitantes na área rural (IBGE, 2010). A Lei nº 4831, de 26 de outubro de 2015, aponta que o perímetro urbano é de 264,12 km² (TERESINA, 2016).

que compõem a estrutura da prefeitura, de acordo com a região e a temática envolvida. Tais unidades analisaram a viabilidade das propostas e fizeram o desmembramento delas em forma de iniciativas a ser incluídas no Plano Plurianual. A partir de tal filtro técnico, o projeto de Lei do PPA foi estruturado e enviado à apreciação da Câmara Municipal de Teresina. A aprovação do documento ocorreu em dezembro de 2013.

No período em que esteve vigente, o PPA direcionou a elaboração das Leis Orçamentárias Anuais entre os anos de 2015 e 2018. A articulação entre PPA e as peças orçamentárias anuais é essencial para os projetos prioritários a médio prazo receberem recursos orçamentários direcionados a execução das ações.

No ano de 2017, período de elaboração do PPA seguinte, a prefeitura seguiu com a gestão do PSDB e deu continuidade a agenda de planejamento orçamentário participativo. A SEMPLAN coordenou o processo, nomeado de “Teresina Participativa”, ofertou novas ferramentas de participação popular na elaboração do Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2018 – 2021, bem como vinculou a este processo a discussão da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município.

A execução do “Teresina Participativa” seguiu um plano de ação em etapas, onde a primeira foi voltada à definição da metodologia do projeto com a própria equipe de servidores da Secretaria de Planejamento. Na sequência, no primeiro quadrimestre de 2017, técnicos da Prefeitura atuaram como mediadores de encontros realizados com membros de entidades representativas da população, a exemplo de associações de bairros e conselhos profissionais. O papel dos técnicos especializados, nesse momento, foi facilitar o conhecimento sobre o processo, debater os problemas e coletar sugestões advindas da comunidade, que foram registradas e sistematizadas.

A segunda etapa foi o Fórum “Teresina Participativa”, evento presencial de grande escala do projeto, ocorreu no mês de abril de 2017, no prédio da FIEPI, e a programação contou com palestras de especialistas na área de gestão municipal. Foi realizada a otimização dos trabalhos por meio de grupos de debates para cada eixo temático, os mesmos eixos anteriormente definidos no “Pensar Mais Teresina”, há quatro anos.

O evento foi desenhado para incorporar arena de debates temáticos, a fim de, não apenas receber sugestões, mas, sobretudo discutir com o maior número de representantes da sociedade civil a validade e a priorização das propostas coletadas. Segundo dados da

SEMPPLAN², as salas temáticas (espaços de debate dos eixos) contaram com 180 (cento e oitenta) participantes da sociedade civil, que fizeram 196 (cento e noventa e seis) propostas consolidadas, sendo 99 (noventa e nove) voltadas para o Plano Plurianual do quadriênio 2018 – 2021 e as demais para o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município (TERESINA, 2017).

Nesse evento, também foi apresentado à população o aplicativo *Colab*. Um software disponibilizado nas plataformas IOS e Android³, que consiste numa espécie de rede social em que os munícipes preenchem um cadastro e enviavam propostas para os Planos em debate. Durante um período de 36 (trinta e seis) dias os interessados indicavam sugestões por meio do software ao PPA e ao Plano Diretor – esse último não é objeto dessa pesquisa. Segundo relatório divulgado pela SEMPLAN⁴, o aplicativo oportunizou a participação de 725 (setecentos e vinte e cinco) munícipes e no total apresentaram 1.119 (mil cento e dezenove) propostas para o PPA (TERESINA, 2017).

A terceira etapa desse processo foram as ações presenciais com a “Van Participativa”. Por meio de um ponto móvel de *internet* alojado numa van os técnicos circulavam em diversos espaços públicos da cidade como praças e centro comercial para prestar esclarecimentos aos munícipes acerca da relevância do planejamento urbano e das ferramentas participativas. Na van as pessoas eram instruídas e incentivadas a usar o *Colab*. Durante o mesmo período se seguiu a divulgação dos instrumentos de participação com palestras e visitas em locais de grande mobilização, como instituições de ensino superior e conselhos profissionais.

No final do mês de maio de 2017 o prazo para envio de sugestões por meio do aplicativo foi encerrado, deu-se início a quarta etapa: apreciação técnica das propostas. As sugestões relacionadas ao PPA foram encaminhadas às Secretarias Municipais para análise de viabilidade. Conforme disposto na legislação brasileira, a proposta do Plano Plurianual foi elaborada com as sugestões coletadas por meio desses instrumentos e encaminhada ao Poder Legislativo para apreciação, tendo sido aprovada no mês de dezembro de 2017.

Assim, desde o ano de 2013 o planejamento orçamentário do município de Teresina vem ganhando novos espaços participativos, especialmente no que diz respeito à elaboração do seu plano de médio prazo. A ampliação de ferramentas que possibilitam a aproximação

² Relatório das Salas Temáticas, Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. Teresina. 2017.

³ Sistemas próprios de dispositivos móveis.

⁴ Relatório COLAB. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. Teresina.

entre a sociedade civil e o Estado, no ano de 2017, demonstrou que a gestão municipal de Teresina tem considerado válida a experiência com o PPA participativo.

Nos projetos “Pensar Mais Teresina” e “Teresina Participativa” foram utilizados espaços virtuais de caráter participativo individual, e espaço tradicional coletivo (eventos) o que nos instiga à análise do uso de tais ferramentas na coleta de sugestões para os instrumentos de planejamento da gestão municipal e, sobretudo, o quão participativo foram esses processos. Assim, a presente pesquisa busca responder aos seguintes questionamentos: como se deu o processo participativo na elaboração do Plano Plurianual de Teresina no quadriênio 2014 - 2017 e 2018 - 2021? As ferramentas tecnológicas experimentadas ampliaram a participação popular no processo de planejamento orçamentário da gestão municipal? Se sim, como isto ocorreu? Se não, por quê? Quais foram os pontos fracos e os pontos fortes dos projetos “Pensar Mais Teresina” e “Teresina Participativa”? O Plano Plurianual participativo relacionou-se com o Orçamento Popular de Teresina de maneira a fortalecer a participação popular nas decisões do orçamento municipal?

No âmbito da opção metodológica, este estudo enquadra-se na perspectiva qualitativa analítica descritiva, onde o pesquisador apenas registra e analisa os fatos observados sem interferir nos mesmos (construir juízo de valor). A investigação científica é focada no objeto em exame, respeitando as particularidades e experiências individuais e/ou do grupo em estudo. Strauss e Corbin (2008) argumentam que a pesquisa qualitativa produz descobertas não obtidas por procedimentos estatísticos ou outros meios de quantificação e a parte primordial da análise é a interpretativa.

A metodologia qualitativa “visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática. Assume, em geral, a forma de levantamento” (SILVA E MENEZES, 2005, p. 21). Conforme Lakatos (2008), a pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de materiais publicados e é alicerçada primordialmente nas contribuições de autores sobre determinado assunto com a finalidade de amparar a fundamentação teórica do estudo. Lakatos (2008) ainda explana que pesquisa documental se baseia em materiais brutos, que ainda não receberam uma lapidação técnica ou que são originariamente documentos internos, caminho este adotado por esta pesquisa.

O primeiro capítulo desta dissertação apresenta aspectos teóricos sobre modelos de experiências democráticas, bem como a relação entre democracia e participação popular no

Brasil, pós 1988. Dessa forma, faz-se uma reflexão sobre a trajetória e atuação da democracia. Apresenta também o processo de (re)democratização no Brasil e os mecanismos de participação popular que ganharam força após a Constituição Federal de 1988, além de dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro que respaldam a temática da participação (SCHUMPETER, 1984; BONAVIDES, 2006; PATEMAN, 1992; AVRITZER, 2008; CARVALHO, 2014; LUCHMANN, 2014; LYRA, 2013).

O segundo capítulo aborda o orçamento público enquanto ferramenta de planejamento governamental, fundamental na implementação de políticas públicas que garante direitos. Expõe também as peças orçamentárias obrigatórias que compõem a estrutura do orçamento público brasileiro, bem como a função e significância de cada uma serem, não apenas elaboradas de maneira participativa, mas também terem suas execuções fiscalizadas pela sociedade civil. Outrossim, o processo de articulação entre os elementos que compõem o ciclo orçamentário brasileiro é apresentado como requisito à garantia da execução das ações governamentais obrigatoriamente planejadas, inclusive as deliberadas pela sociedade por meio dos espaços participativos. Apresenta ainda a experiência do Orçamento Participativo, bem como as variáveis que diversificam os resultados em cada experiência de OP, como determinantes políticas, desenho institucional, metodologia, etc., e foca os espaços participativos incluídos no ciclo orçamentário como um todo, não se restringindo à elaboração da Lei Orçamentária Anual. Nesse sentido, aborda aspectos da teoria de mídias digitais em processos participativos, “democracia digital”, que emergiu após o fenômeno da globalização e da revolução informacional e o conceito de Governo Aberto (CASTELLS, 2005; TONHATI, 2013; CRUZ-RUBIO, 2016; RAMIRES-ALUJA, 2012; GIACOMONI, 2007; PALLUDO, 2012; BILIER, 2013)

O terceiro capítulo desta dissertação terce os dados empíricos, apresentando o histórico do Orçamento Popular de Teresina (OPT), enquanto modelo democrático participativo e suas peculiaridades. Para tanto, faz um diálogo com pesquisas acadêmicas que estudaram o fenômeno. Também, detalha as etapas do projeto “Pensar Mais Teresina”, e consequentemente do primeiro Plano Plurianual do Município elaborado de maneira participativa (GUIMARÃES, 2015; PITANGA, 2006; MENDES, 2018; LIMA, 2010)

O quarto capítulo foi dedicado ao relato detalhado das etapas de planejamento e execução do projeto “Teresina Participativa”, bem como as ferramentas participativas inovadoras utilizadas pela Prefeitura para a elaboração do PPA 2018 - 2021. Para tanto,

recorre-se à análise de relatórios produzidos pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, além do relatório de propostas recebidas pelo aplicativo *Colab*.

Para reforçar a análise documental procedida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com técnicos responsáveis pela elaboração e gerenciamento dos projetos participativos de Teresina, especialmente os vinculados à Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. Os seguintes servidores da SEMPLAN foram entrevistados: Secretária Executiva de Orçamento e Gestão; Chefe de Gabinete da SEMPLAN (2013); Coordenador de Orçamento; Gestora de Monitoramento; Secretária Executiva de Planejamento Urbano. Também foi realizada entrevista com a Gerente do Orçamento Popular de Teresina, que acompanha o programa há quase duas décadas.

Tais entrevistas foram norteadas por questionamentos sobre o desenvolvimento do Plano Plurianual participativo e ampliação de seus mecanismos de aproximação com a comunidade, além da justificativa para a escolha de cada ferramenta utilizada, especialmente o uso dos espaços virtuais.

Outrossim, objetivando averiguar os pontos fortes e fracos do processo participativo, partindo da percepção dos munícipes sobre o formato adotado nos eventos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com participantes das salas temáticas do fórum. O universo dos entrevistados foi definido por dois critérios: representantes de entidades que já participavam do Orçamento Popular de Teresina e/ou outros eventos participativos anteriores e uma participante não vinculada a entidade representativa, que teve sua primeira experiência de participação no espaço de discussão do orçamento.

Por fim, consoante ao exposto, as considerações finais apresentam o resultado da investigação acerca do processo de planejamento participativo do Plano Plurianual dos anos de 2014 - 2017 e 2018 - 2021, com foco na análise dos instrumentos convencionais e digitais utilizados.

CAPÍTULO 1 - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

O debate sobre a democracia, enquanto regime político, funda-se em teorias que elucidam conceito, defini aplicação e funcionalidade. O presente capítulo aborda este tema e foi dividido em três tópicos: um que foca nas descrições dos modelos democráticos, às teorias elitistas e pluralistas e as divergências no sistema político representativo (SCHUMPETER, 1984; DAHL, 1997; GRIGOLI, 2014), apresenta elementos das teorias deliberativas e participativas, dos modelos normativos liberais e republicanos e a relevância da participação popular nos regimes democráticos atuais (PATEMAN, 1992; HABERMAS, 1995; WAMPLER, 2003). Outro tópico discute a democracia e a participação no Brasil, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, que legitima o conceito de cidadania e de democracia participativa. Apresenta, ligeiramente, algumas formas de participação, como: Orçamento Participativo, Plano Diretor e Conselhos de Políticas Públicas. Enfatiza, nesse aspecto, a relação entre práticas participativas e o poder local no modelo federativo brasileiro (LUCHMANN, 2012; AVRITZER, 2008; LYRA, 2013; CARVALHO, 2014). E por fim, nesse capítulo, apresenta-se o tópico que discute sobre tecnologia da informação e comunicação e democracia.

1.1 Teorias e Modelos Democráticos: uma retrospectiva.

Ao abordar o tema democracia, diversas visões são apresentadas, desde os primeiros rascunhos sobre modelos democráticos na antiga Grécia até as definições de autores consagrados. Buenos Ayres (2004, p. 466), destaca que “a análise do conceito de democracia sempre deve ter por objeto a sua contextualização necessária no mundo real dos fatos contingentes, de modo a evitar a excessiva formalidade sociológica, que, por sua vez, é expressa pelo declínio da perspectiva histórica”.

As definições de teorias que antes tentavam explicar as características democráticas de maneira isolada passaram a dialogar para se adequarem à dinâmica política e social contemporânea. Portanto, cada Estado que adota tal regime político passou por processo de democratização, pautado em influências culturais e históricas diferentes e específicas, com características peculiares em sua organização política.

A palavra “democracia” tem origem grega, “a primeira parte, “*demos*”, possuía muitos significados entre o povo grego, dentre eles o de “povo” (um todo), e às vezes significava também “gente” comum (povo pobre). A segunda parte: “*cracia*”, significava poder ou governo” (FINLEY, 1988, p. 25). Juntando os termos temos povo no governo, ou governo do povo. Significa o povo no poder, ou mesmo o poder do povo constituir seu governo.

A democracia na Grécia antiga⁵, apesar de apresentar estruturas de divisão de poderes e traços representativos, foi marcada pela participação direta do povo nas decisões públicas. Havia, se assim pode dizer, um certo grau de consciência de formação política e social nos cidadãos. Chama atenção o fato de as arenas de debates serem locais abertos, onde os discursos de grandes intelectuais, à época, eram proferidos de maneira livre, ao alcance do homem comum, cidadão. Para Bonavides (2009, p. 293) “o homem da democracia direta, que foi a democracia grega, era integralmente político. O homem do Estado moderno é homem apenas acessoriamente político”. Ou seja, homem (no geral) que tem a política uma de suas ocupações e quase sempre ela não é a sua atividade mais importante.

No decorrer da história as novas formas de organização social ensejaram na idealização de outros modelos democráticos. Assim, surge nos Estados Unidos da América a democracia indireta representativa há mais de dois séculos, paralela à ratificação da Constituição norte-americana, cujo êxito foi logrado em decorrência de discursos revolucionários do Partido Federalista⁶, pautados nas premissas de soberania, separação dos poderes e na existência de um governo popular representativo (PINTO, 2003, p. 04). Bonavides assinala as principais características da democracia indireta, como:

a soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos

⁵ A primeira experiência prática de democracia surgiu na Grécia antiga, há mais de dois milênios, na cidade-estado de Atenas. As decisões nessa cidade eram primordialmente pautadas nas escolhas (decisões) públicas, pormenorizando interesses individuais. Centrava-se na ideia do ser parte da *pólis* (comunidade). A praça era grande palanque, onde diariamente o povo concorria ao comício, com voz cada cidadão que desejasse. Eram debatidas todas as questões do Estado, desde a nomeação de generais até julgamento de criminosos. Funcionava a *demos* indistintamente como assembleia, conselho ou tribunal que concentrava em si os três poderes da atualidade: legislativo, executivo e judicial (ALENCAR, 1996).

⁶ Extinto Partido Político dos Estados Unidos da América, que surgiu em 1792, no Governo de George Washington, primeiro presidente eleito, em 1789, por unanimidade pelo colégio eleitoral. Os federalistas defendiam um governo industrializado e centralizado (FLAUBERT, 2016).

mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem (BONAVIDES, 2006, p. 294).

Dentre as teorias democráticas contemporâneas, a abordagem clássica liberal define democracia como “arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade” (SCHUMPETER, 1984, p. 305). Dentre as críticas da teoria clássica, questiona-se se o povo estaria de fato voltado ao bem comum, uma vez que não haveria um “bem comum” verídico (prático), visto que a comunidade é formada por indivíduos com interesses divergentes e singulares. Schumpeter (1984), como representante da corrente normativa democrática elitista, entende que a democracia como um método político, um tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas - legislativas e administrativas -, não pode ser um fim em si mesma, é uma construção em disputa.

Ademais, o autor examina o poder de decisão da sociedade de aclamar ou rejeitar uma liderança política, mas não de participar diretamente dos atos destas após serem eleitas. Dessa forma, a democracia representativa teria seu foco na disputa por liderança. Para ele, a democracia é um “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” (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

Para Max Weber (1968), o elitismo democrático, a existência de uma elite qualificada e tecnicamente competente para dominar o processo político é mais viável. Ademais, a questão do voto também é tratada de forma concorrencial, onde os líderes mais vocacionados no campo da política disputam o poder por meio de eleições. Dessa forma, entende-se que o modelo democrático elitista estava (estar) embasado na representatividade e tal representação se constitui pelo processo político-eleitoral.

A democracia representativa pode então ser compreendida como o modelo onde a sociedade delega a representantes, por meio do voto, a gerência das decisões políticas e administrativas do Estado. Ou seja, não há expectativa de envolvimento direto da população com os atos da administração pública, a não ser pela delegação do poder repassado aos seus representantes.

Os modelos democráticos, quando desenhados exclusivamente por representatividade, sofrem severas críticas. Dentre os vários argumentos, está a falta de transparência e o predomínio de interesses da classe dominante, que historicamente ocupa

altos cargos políticos, em detrimento do interesse público, especialmente nas decisões relacionadas à destinação de recursos para políticas públicas, que é mais suscetível de ocorrer no sistema de representação, uma vez que a sociedade não participa diretamente da tomada de decisões. Ainda, ressalta-se o enfraquecimento da concepção pedagógica de formação de consciência cidadã para o exercício do controle social. Este, entendido como “a habilidade dos cidadãos de aumentar suas condições de controle sobre as políticas públicas e sobre as ações dos representantes do governo” (WAMPLER, 2003, p.70).

A democracia representativa tende a fomentar a exclusão de atores sociais, especialmente os de baixa renda, principalmente em países com grande desigualdade social, como o Brasil. Buenos Ayres (2004, p. 465) enfoca que “é nesse sentido que a democracia equipara-se conceitualmente à oligarquia, ou seja, um governo de uma minoria cercada por grupos de interesse ou de pressão indutores de tergiversação comportamental particularística”.

As críticas sobre o modelo representativo destacam o elitismo do sistema, alicerçado em dois princípios, quais sejam: “a redução do conceito de soberania ao processo eleitoral e a justificação da racionalidade política enquanto decorrente da presença de elites políticas ao nível de governo” (AVRITZER, 2000, p. 8).

Nesse sentido, Robert Dahl (1997), apresenta ao debate democrático contemporâneo a ideia de *poliarquia*, e defende o modelo pluralista, entendendo a democracia como um instrumento de eleição de líderes políticos e de controle dos atos governamentais. Os cidadãos são politicamente iguais e a responsabilização dos governantes carece de controle da sociedade. A poliarquia foi conceituada como “sistemas políticos com sufrágio amplo e garantia de liberdades e oportunidades individuais que protegem a liberdade de expressão, liberdade de associação, o acesso à informação, a existência de eleições livre e competição eleitoral ampliada” (GRIGOLI, 2014, p. 118).

Mas, com o passar do tempo, novas teorias democráticas ganharam destaque no final do século XX. A importância do exercício da participação popular para além do sufrágio universal tornou-se recorrente na literatura, pautada na ideia de cidadania (direitos políticos e civis). Seria um novo entendimento acerca do papel da sociedade, que poderia e deveria figurar não apenas como mera eleitora de representantes, passando a ganhar função de responsabilização também pelo processo decisório político. Assim, “se pode haver direitos civis sem direitos políticos, o contrário não é viável. Sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir

formalmente, mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos” (CARVALHO, 2014, p. 16).

Carole Pateman (1992), na obra *Participação e Teoria Democrática*, ao dissertar sobre teorias democráticas contemporâneas, apresenta como ponto de convergência às mesmas a ideia representativa da democracia, além de proferir críticas ao pensamento de competição por votos. Para a autora, a organização das sociedades contemporâneas, ao banalizar o uso da denominação democracia, sem definir parâmetros mínimos para considerar um governo democrático, menospreza o instituto da participação direta dos cidadãos.

Dessa forma, Pateman contribui para o desenvolvimento da teoria democrática participativa, onde defende um modelo ancorado na introdução de espaços de gestão democráticos e participativos, de forma a incentivar a aproximação e o engajamento dos cidadãos no processo político. O principal objeto da democracia participativa é a possibilidade de construção de autonomia coletiva, alicerçada no ideal de igualdade entre os participantes e implementação de arenas de debates na esfera pública. O modelo participativo compreende participação universal, com todas as formas e mecanismos que existirem e que forem criados para ampliar os espaços de participação da sociedade nas decisões políticas e nos atos da administração pública (MACEDO, 2008; GRIGOLI, 2014).

A existência de uma sociedade participativa, portanto, pressupõe que o homem comum estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes, inclusive no processo de eleição (voto). “(...) somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de representantes (...) é que, nas modernas circunstâncias, ele pode esperar ter controle sobre sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que vive” (PATEMAN, 1992, p. 145).

A inclusão dos cidadãos no processo político decisório também foi foco do desenrolar de outra teoria: a democracia deliberativa, cujo precursor é Habermas (1995). Este discorre acerca de algumas tipologias democráticas. A primeira frente seria a corrente Liberalista, que entende o Estado como um elemento à parte da sociedade civil, vista como um mercado de trocas de bens e serviços. Os liberalistas centram-se na perspectiva do indivíduo, em seus direitos jusnaturalistas, que antecedem o poder público e o processo democrático. O Estado, nessa concepção, seria uma espécie de mediador das relações sociais públicas e privadas.

Na corrente contraposta, está o pensamento do Republicanismo, onde sociedade civil e poder público entram em fusão, e o Estado é compreendido como uma pessoa jurídica que corresponde à própria sociedade. Em tal vertente, a esfera coletiva e o compartilhamento de valores sociais/culturais são valorizados. Dessa forma, a identidade do indivíduo não é construída de forma isolada, mas cercada da ética e moral social, que interferem no seu processo de formação. O processo político centra-se no atendimento da coletividade (HABERMAS, 1995).

Habermas também discorre sobre o deliberacionismo. Este compreende a perspectiva do indivíduo sem menosprezar sua inserção em um projeto coletivo social. Dessa forma, a política deve ser pautada em processos sociais comunicativos, que debatem as decisões governamentais, visando a justiça, viabilizando projetos individuais e de interesse da coletividade. Os direitos fundamentais são essenciais para a preservação e continuidade do processo político. Habermas, centra-se no discurso e na comunicação, mais precisamente nas trocas discursivas entre os atores sociais e na racionalidade comunicativa empregada nos espaços públicos.

Para ele, a sociedade civil é compreendida como conjunto de sujeitos coletivos que se organizam como representantes dos grupos socialmente excluídos das decisões políticas, de modo que levantam questionamentos e problemáticas, pautados na busca pela justiça social e solidariedade. As associações civis são responsáveis, portanto, pelo fortalecimento da cultura e da identidade coletiva. Em espaços participativos, a existência de uma sociedade civil forte é considerada fator determinante para a efetivação de uma democracia efetivamente deliberativa (LUCHMANN, 2012; HABERMAS, 1995).

Todavia, há uma distinção entre deliberação e democracia deliberativa. O primeiro conceito refere-se ao processo que visa alcançar algum consenso na tomada de decisão, enquanto o segundo é um modelo democrático que contempla em suas características o processo deliberativo. A corrente deliberativa é pautada em três premissas majoritárias: a cessão de espaços de debate em prol da extensão da participação popular; a capacidade de tomar decisões com informações incompletas (oriundas do Estado, do mercado e dos atores sociais) e; a experimentação de diversos ensaios, considerando a possibilidade de mutação das estruturas deliberativas (AVRITZER, 2000; SOUZA, 2010).

Tanto o sistema de democracia participativa quanto o de democracia deliberativa, convergem quanto às críticas ao modelo representativo. A democracia de caráter participativo

questiona o aspecto instrumental, individualista e competitivo da democracia representativa, já a vertente deliberativa habermasiana aponta fragilidades da democracia representativa e redução da legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral (LUCHMANN, 2007).

O modelo de democracia participativa está focado, então, na inclusão de atores sociais no processo de tomada de decisões. A participação popular é encorajada em tal sistema, para que a gestão pública passe a ter não apenas uma característica elitista, pautada no interesse de poucos que atuam como representantes políticos, mas que, acima de tudo, seja a representação da vontade da maior parcela da população. Em contrapartida, o modelo deliberativo preocupa-se com a legitimidade das decisões tomadas e com a qualidade dos mecanismos de envolvimento e debate entre a Administração Pública e sociedade. O foco vai além da inclusão dos atores sociais; estende-se ao tipo de inclusão que é realizada ou preconizada.

Estudos mais recentes apontam uma confluência entre participação e deliberação; mas, como regra, a participação política passou a ser vista apenas um ambiente de realização das trocas deliberativas (PATEMAN, 2012, 2015, apud MIGUEL, 2017).

Pontua-se que, mesmo com a gestão participativa e/ou deliberativa, a representação faz-se presente, visto que nas sociedades contemporâneas complexas, globalizadas e com superpopulação seria impossível a colaboração de milhões de cidadãos de forma direta. Entretanto, a representatividade através de conselhos, associações e movimentos sociais, entre outros, torna-se mais real, mais próxima a cada cenário social, e as sugestões levantadas por tais representantes são, a priori, mais legítimas por serem demandas dos próprios sujeitos, tornando-se verídicas e palpáveis. A participação não se fundamenta na substituição à representação política, mas no aprimoramento das instituições representativas (MIGUEL, 2017).

Ao analisar os modelos democráticos, é nítida a discrepância entre o significado de democracia no senso comum e as diferenças sociológicas apresentadas. Quando pensa o termo democracia, provavelmente a maioria dos cidadãos pensam em um tipo de governo onde a vontade da maioria é soberana, e existe um autogoverno das massas, como na concepção de Rousseau. Ou, ainda, que a participação popular seria um parâmetro para identificar um regime como democrático ou não. Nesse sentido, Macedo (2008) diz que:

na realidade, avaliando a etimologia da palavra, como democracia significa poder do povo, toda democracia deveria ser participativa. Não haveria democracia sem participação popular, de uma ou de outra forma. Ocorre que o adjetivo

“participativa” tomou significado especial, de sorte que, no sentido que se vem solidificando, caracteriza a democracia pela presença dos institutos da representação (democracia indireta), pela participação direta do povo com plebiscito, referendo e iniciativa popular (democracia direta) e por outros meios de participação dentro de um espaço com contínua utilização, renovação e criação de novas formas de legitimação do poder e de atuação efetiva da sociedade no controle, na fiscalização e na tomada de decisões do Estado (MACEDO, 2008, p. 185).

Pensando assim, no caso do Brasil, não se restringe a um dos modelos aqui apresentados, ao contrário, tem características bem evidentes dos três modelos. Há a escolha direta de representantes por meio do voto, possui uma mescla de ferramentas participativas, inclusive regidas por legislações específicas e possui traços da democracia deliberativa, além de períodos em que a democracia foi interrompida por modelos autoritários (governos limitares). De sorte que o Brasil já experimentou e experimenta diferentes modelos de gestão da sociedade.

1.2 Democracia e Participação Popular no Brasil pós 1988.

O progresso de construção da cidadania no Brasil ficou estagnado entre o movimento de independência da coroa portuguesa, em 1822, até a Primeira República. Entretanto, em 1930, ano do fim da Primeira República, representou um deslocamento nas mudanças sociais e políticas do país. O Estado avançou na conquista de direitos trabalhistas e previdenciários e a legislação que versava sobre direitos sociais foi ampliada na década de 1940, mas precisamente entre os anos de 1945 e 1964. Houve alguns ensaios de experiências democráticas, como eleições para presidente da República, senadores, deputados federais, estaduais, prefeitos e vereadores. Todavia, o início da Ditadura Militar no Brasil, com o governo do general Castelo Branco em 1964, dilacerou quase todas as conquistas sociais e políticas conquistadas até a época. O conceito de cidadania foi rebaixado e a democracia foi oprimida pelo autoritarismo ditatorial durante anos (CARVALHO, 2014).

A redemocratização do país foi iniciada no chão de fábrica, com movimentos trabalhistas ainda no final da década de 1970. Lyra (2013) afirma que, na perspectiva sociológica, a nascente das práticas participativas que hoje integram a institucionalidade jurídico-política brasileira foi a luta pela redemocratização, fortalecida nos anos oitenta, que teve como protagonistas os sindicatos e os movimentos sociais emergentes, especialmente as manifestações dos metalúrgicos do ABC paulista, até alcançar o ano de 1984, com o marco do fim do Regime Político Militar (1985). Fatores de ordem social e política se articularam de

maneira ímpar, o que assegurou o surgimento de vários institutos de participação direta ou semidireta na gestão pública. Os movimentos sociais iniciados por uma classe foram disseminados e tomaram conta do sentimento brasileiro pela democracia:

o exemplo dos metalúrgicos do ABC irradiou-se para as categorias mais politizadas de trabalhadores, na esfera pública e privada, em todo o país, gerando uma nova sociabilidade política, lastreada na ação corporativa e na democracia direta. O incremento dessas lutas contra a institucionalidade ocorreu espontaneamente (pois o objetivo não estava previamente traçado), contribuindo, de forma decisiva, para por em cheque a transição “lenta, gradual e segura”, substituindo-a por um processo que culminou, mediante a promulgação da “Constituição Cidadã”, com o pleno reconhecimento institucional do regime democrático (LYRA, 2013, p. 2).

Os momentos tidos como democráticos entre o Brasil Colônia e anteriores ao Regime Militar são pautados na versão da democracia representativa, ligados sempre às eleições, quase sem espaço para a participação popular. A vertente participativa é apresentada de maneira protagonista apenas pós década de 1980, especialmente como bandeira ideológica esquerdista e de oposição aos regimes autoritários. Ademais, o traço mais “popular” dos movimentos é outra característica relevante, considerando que o processo de retomada democrática não se alicerçou apenas nas elites, o que contribuiu para a formação de instituições de associativismo em algumas regiões do país (CARVALHO, 2014; LYRA, 2013).

A Constituição Federal do Brasil de 1988 trouxe legitimamente ao país o conceito de cidadania e democracia, com a reformulação de diversos aspectos, contemplando desde a garantia de direitos fundamentais até uma inovadora estrutura político-administrativa do Estado, para garantir a participação cidadã nas políticas públicas. A participação popular na gestão pública foi reconhecida como um direito à dignidade dos cidadãos, um princípio inerente à democracia, trazendo ao Brasil não apenas o viés representativo, mas sobretudo o participativo, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos (DALLARI, 1996)

Avritzer (2008) avança nessa compreensão esclarecendo que, após o fenômeno de democratização afirmado na Constituição Federal de 1988 e ratificada pelas posteriores alterações na legislação, o Brasil passou a ter mecanismos relevantes que fazem a gestão participativa, inclusive, referência Latino-americana.

O conceito de cidadania, então, amplia-se, torna-se dinâmico e abrange todos os atores sociais constitutivos da sociedade:

o exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. Dito de outra maneira: a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico (CARVALHO, 2014, p. 15).

Entre vários meios de participação popular, três tipos são comumente identificados no Brasil, inclusive com amparo no ordenamento jurídico: Conselhos de Políticas Públicas, Orçamento Participativo e Participação no Plano Diretor Municipal. Todos possuem especificidades no modo como a participação se organiza, como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não de ambientes participativos.

Os Conselhos de Políticas Públicas, garantidos na Constituição de 1988, tem início com a Lei Orgânica da Saúde (LOS) e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), com desenhos institucionais de partilha do poder, sendo constituídos pelo próprio Estado com representação mista entre atores da sociedade civil e do Estado. O Plano Diretor Municipal, cujo desenho institucional é de ratificação, foi aperfeiçoado na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), obriga que tal instrumento de planejamento municipal seja implementado em todos os municípios com mais de vinte mil habitantes. Já os Orçamentos Participativos foram instituídos como inovações democráticas e, posteriormente, ganharam respaldo legal. Apresentam um modelo de desenho classificado como “de baixo para cima”. Isso significa que “eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais, capazes de gerar mecanismos de representação da participação” (AVRITZER, 2008, p. 3).

Todos estes instrumentos compõem o conceito de “instituições participativas”, à medida que incluem diferentes espaços que possibilitam cidadãos e/ou associações em processos decisórios deliberativos. Embora possuam desenhos institucionais diferenciados, os OPs, os Conselhos Gestores e os Planos Diretores são estudados e desenvolvidos como ferramentas de ampliação do controle social e avanço democrático (LUCHMANN, 2014).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada em 2000, traz normas de

finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Carta Magna. É a principal legislação sobre a temática que se aplica às três esferas públicas: União, Estados e Municípios. Em seu corpo, a participação direta dos atores sociais no processo de elaboração das peças orçamentárias é não apenas recomendada, mas obrigatória para garantir a legitimidade da destinação de recursos. Ademais, a LRF também traz a participação popular como meio de assegurar a transparência da gestão fiscal, como pode-se constatar na letra da Lei, que segue abaixo:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: 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 desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000, s.p).

A implementação dessa lei não pode ser compreendida sem estar vinculado ao contexto de fortalecimento das instituições democráticas, ela “é resultado de uma cobrança da sociedade, de um consenso em torno da necessidade de mudanças e é, sem dúvida, uma conquista da sociedade brasileira” (NUNES 2002, p. 04).

Na mesma vertente, o Estatuto da Cidade ressalta a participação direta da população, bem como de entidades representativas da sociedade civil, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Segue o trecho do Estatuto que versa sobre a temática:

Art. 43. Para garantir a *gestão democrática da cidade*, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a *gestão orçamentária participativa* de que trata a alínea f do inciso III do art. 40 desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (BRASIL, 2001, s.p – grifos nossos)

Karpinski et al. (2015), avalia que a promulgação do Estatuto das Cidades veio corroborar com o movimento democrático participativo no Brasil, uma vez que elencou,

inclusive, elementos para sua validação e as condições para a implementação do orçamento participativo. Os autores enfatizam a busca pela divisão paritária da tomada da decisão no poder público, reduzindo a discricionariedade dos governantes, em prol de elementos oriundos da vontade popular para a tomada de decisão.

Ademais, não há como falar em democracia e controle social no Brasil sem mencionar o princípio da transparência na Administração Pública. Este, apesar de não constar expressamente no texto da CF/88, é interpretado pacificamente pelos doutrinadores jurídicos como um direito constitucional implícito. Em 2011, por exemplo, foi aprovada a Lei nº 12.527 (Acesso à Informação), que regulamenta o direito à informação pública, figurando como mais um instrumento legal de garantia da transparência administrativa e afirmação da democracia, corroborando para ampliação da participação e da cidadania ativa.

A transparência diz respeito ao direito do cidadão a ter acesso a informações dos atos governamentais e relaciona-se diretamente com a própria cidadania e a gestão pública participativa. O exercício do controle social é antecedido pela necessidade de conhecer os atos públicos, pois não é concebível o exercício da cidadania de forma consciente e responsável em um sistema democrático participativo se não houver transparência dos fatos, atos ou omissões praticadas pelo governo (DI PIETRO, 2016; BUCCI, 2009).

Arelado à transparência, o princípio da publicidade na Administração Pública também se relaciona ao tema. Em seu Artigo 37, a Carta Magna dita que os atos praticados pelos agentes administrativos não devem ser sigilosos, exceto em casos previstos na própria legislação. O acesso às informações da Administração Pública, além de ser um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, foi aclamado internacionalmente, a exemplo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, realizada em 1969. Uma vez que o indivíduo se submete a uma hierarquia estatal, é plausível que passa a ter o direito de ter acesso a informações que subsidiem o controle e prevenção de corrupção na esfera do Estado. Nesse sentido, a transparência dos atos públicos e o acesso a dados pode fomentar uma postura ativa do cidadão.

É relevante pontuar que as três tipologias apresentadas (OP, Planos Diretores e Conselhos Gestores) voltam-se à participação direcionada ao poder local; na estrutura federalista brasileira, os municípios foram e são o foco de implementação de políticas participativas. Isso pode ser justificado, inclusive, por teorias que apontam a variável da extensão territorial (Teoria das Escalas), que fundamenta-se no ideal que o nível local

favorece a interação entre atores políticos e sociais, e quanto menor for a dimensão demográfica, maior será a facilidade de implementação de práticas participativas (PATEMAN, 1992).

O ordenamento jurídico brasileiro procurou centralizar decisões de cunho mais econômico, ligado ao mercado mundial, às obras de infraestrutura e os eixos tecnológicos de longo prazo na União e nos Estados. Os programas mais específicos foram transferidos para espaços decisórios menores, mais próximos aos cidadãos. Dessa forma, o âmbito municipal pode proporcionar a democratização do processo deliberativo das tutelas jurídico-políticas (DOWBOR, 2015; FRAVRETTO e SANTIN, 2017). Assim,

verifica-se, dessa forma, que a autonomia municipal, contemplada no texto constitucional de 1988, visando à descentralização dos poderes, forneceu núcleo básico da estrutura social e administrativa da federação, trazendo a discussão para o âmbito local, de forma a buscar soluções mais viáveis à realidade social. Trata-se da elevação da categoria sociológica do poder local para o âmbito jurídico e político brasileiro, a qual busca aliar a descentralização com a participação popular no exercício do poder político, inaugurando uma forma mais democrática de gestão pública, aliada aos primeiros objetivos da Constituição Federal e do Estado democrático de direito brasileiro (FRAVRETTO e SANTIN, 2017, p. 134).

Contudo, há ainda elementos de relação das práticas clientelistas no poder local e na participação (AVRITZER, 2004; NAVARRO, 2003; FARIAS, 2000). A transformação da sociedade para a era capitalista trouxe a substituição da dependência do senhor de engenho para a dependência por bens de consumo. O direito ao voto livre na democracia favoreceu que este fosse tratado como moeda de troca, seja por bens diretos ou por promessas de empregos e regalias. Apesar da implementação de uma série de modificações advindas das reformas da Gestão Pública pós-CF/88, algumas características de modelos patrimonialistas e burocráticos que marcaram a história do Governo no Brasil permanecem vivas, resultando em um Estado que convive com aspectos arcaicos e novas tendências.

As iniciativas democráticas participativas podem auxiliar a redução de práticas típicas do período patrimonialista que ainda perduram, uma vez que, ao ofertar espaços decisórios de forma universalista amenizam a centralização das decisões (FARIAS, 2000).

O novo tratamento conferido ao Poder Local e as possibilidades democráticas surgidas após o advento da nova concepção jurídica e sociológica das localidades, contribuíram para uma participação mais direta da população no poder público. Não se pensa que, com isso, que o clientelismo irá sucumbir, mas sim que será aberto um espaço maior para a influência popular nas decisões públicas, como combate à participação unicamente das elites, principalmente devido a maior facilidade em

participar efetivamente existente, em regra, no Município (FAVRETTO e SANTIN, 2017, p. 142)

As Conferências Nacionais realizadas na primeira década dos anos 2000 em diferentes políticas públicas também ganharam destaque como elementos de participação no Brasil, levando a discussão para além do poder local. Entre 2003 e 2010, foram registradas 74 (setenta e quatro) conferências no território brasileiro. Notou-se duas relevantes facetas de tais eventos: sua capacidade propositiva, uma vez que ensejaram importantes decisões nas políticas públicas da União e seu caráter de veto de outras decisões. Assim, as conferências nacionais tornaram-se modelos centrais nos processos decisórios do governo federal, especialmente nas áreas sociais, uma vez que tais encontros permitem também a discussão de problemas encontrados em nível local, refletem a diversidade de carências dentro do território brasileiro, que é extremamente heterogêneo, e produzem espaços deliberativos, ainda que seja necessário averiguar a qualidade de tais debates ao longo do tempo (AVRITZER, 2013).

Em contrapartida, propõe-se uma reflexão acerca da credibilidade do regime democrático brasileiro. O Instituto Democrático realizou um Survey no primeiro semestre de 2018 para avaliar a percepção da sociedade brasileira acerca do sistema democrático atual. Menos de 20% dos participantes apontou que está satisfeito/muito satisfeito com a democracia. Conforme os dados da pesquisa, a aprovação do regime democrático no Brasil vem em curva decrescente desde o ano de 2014. Ademais, quase metade dos participantes se posicionaram a favor de um regime autoritário, apontando a criminalidade e a corrupção como principais justificativas pelo descrédito nas instituições democráticas. Outrossim, verifica-se a falta de confiabilidade nos Partidos Políticos e no poder Executivo Federal, instituições ilustrativas do modelo democrático representativo.

Tal estudo nos leva a ponderar sobre a necessidade de ampliação dos mecanismos participativos e deliberativos no Brasil, de forma a envolver a população no âmbito das decisões políticas e (re)estabelecer a consciência política cidadã para além do período eleitoral. Outro aspecto é que, se a corrupção é apontada como principal fato de descrédito nas instituições democráticas, fortalecer mecanismos de *accountability*, pode contribuir para o aumento da transparência dos atos governamentais, e o conseqüente crescimento do controle social, em detrimento da corrupção.

O curto período democrático dos últimos anos já foi redirecionado por agendas políticas opostas, que passaram por liberalização do mercado, privatização de estatais e

diminuição do tamanho do Estado, até o aumento de gastos sociais nos níveis municipais e, mesmo em nível federal, a ideia de universalização de direitos e de um Estado provedor do bem-estar social.

A nova Constituição consagrou a criação de espaços institucionais que garantiram a continuidade da participação popular que marcou as lutas contra a ditadura. A criação de conselhos e conferências de políticas públicas vem buscando, ao longo dos anos, propiciar a incidência da sociedade na elaboração e na gestão de políticas sociais. A construção destes espaços não tem sido fácil. As disputas entre interesses mais e menos democráticos é intensa, a precariedade de uma cultura democrática e participativa se faz notar tanto na burocracia estatal como nas organizações da sociedade e no setor privado, dificultando a consolidação dos espaços de diálogo e negociação sobre as políticas. Além destas dificuldades, esta agenda de reforma democrática do Estado, confronta-se, desde seu momento inaugural pós-Constituição, com uma hegemonia crescente de agendas neoliberais de reforma do Estado (ALBUQUERQUE, 2006, p. 6).

Verifica-se uma desproporção entre a exaltação dos espaços participativos desenvolvidos nas últimas décadas e os resultados dessa participação, especialmente quanto à sua capacidade de desafiar a reprodução dos padrões de dominação entranhados nas estruturas políticas vigentes (MIGUEL, 2017, p.84).

É imprescindível e urgente que o regime democrático seja reposicionado como um ideal prestigiado pela sociedade brasileira, sob pena de perdermos os grandes passos já alcançados quanto ao reconhecimento da cidadania no Brasil. O objetivo central da democracia participativa seria construir novas instituições que possam ser reconhecidas pelos cidadãos e contribuam para o aumento da confiança na política (ALLEGRETTI, 2011). Ademais, dar voz a indivíduos e/ou grupos que antes não eram escutados, por terem sido historicamente marginalizadas no processo político do país, é um fator de grande relevância para a compreensão da real necessidade das políticas públicas que precisam ser implementadas na busca pela justiça social.

Como visto nesta breve explanação, a democracia é um regime político antigo e em constante mutação. Conforme peculiaridades culturais, históricas e econômicas de cada país que adota modelo democrático suas características sofrem modificações. A era capitalista marcou profundamente as teorias democráticas, assim como o fenômeno da globalização contemporânea também exige adequação aos sistemas políticos para acompanharem a dinâmica do mercado global. Observa-se que autores que defenderam a representação no regime democrático, apenas pela via do voto, inclusive com caráter excludente e elitistas, sofreram críticas e nesse lastro as teorias de democracia participativa e deliberativa ganharam

força. No Brasil, a participação popular no processo político, como demonstrado, ganhou destaque nas últimas décadas, pautada nos princípios de democratização da CF/88, bem como nas legislações posteriores e fez surgir diversas experiências democráticas inovadoras.

1.3 Tecnologias da informação e democracia

A consolidação da participação popular enfrenta diversos desafios nos regimes democráticos, especialmente no Brasil. O primeiro deles é intrínseco à própria consciência política dos cidadãos a respeito da relevância da gestão pública participativa como forma de garantia de direitos. Para Menezes (2005), o cidadão ainda não está envolvido em questões políticas que ultrapassam as barreiras dos seus interesses individuais.

Nesse contexto, torna-se fundamental que o Governo expanda espaços democráticos e ofereça cada vez mais ferramentas diversificadas que incentivem a participação de grupos sociais mais heterogêneos nas decisões acerca de políticas públicas. Os desenhos e espaços participativos devem ser ampliados e aprimorados com o passar do tempo para adequar-se a própria dinâmica social.

Tal diversificação pode atrair, inclusive, participantes com perfis que não apresentam historicamente expressivo grau de envolvimento nas ações governamentais, além de encorajar a participação individualizada, sem necessariamente o cidadão precisar estar vinculado a um movimento ou entidade de representação social. Em tal cenário, destaca-se as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) como fortes aliadas aos processos sociais, inclusive no que diz respeito a colaborarem com o surgimento de novas arenas de discussão, deliberação e interação social.

Há mais de uma década o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.BR), monitora o grau de acesso à *internet* nos domicílios brasileiros. Segundo relatório emitido pelo órgão em 2005, apenas 17% dos domicílios urbanos possuíam um aparelho de computador, e apenas 13% tinham acesso à *internet*. O estudo realizado em 2014 já aponta grande avanço em tal cenário, mostra que 50% dos domicílios brasileiros, considerando a área urbana e a rural, dispunham de acesso à rede mundial de computadores.

A disseminação das TICs e a possibilidade de usá-las como espaços de debate social, deu origem à concepção da intitulada “democracia digital”:

a democracia digital consiste numa prática de governo eletrônico, realizada através do uso da internet, segundo o qual o cidadão pode interagir de maneira direta com a administração pública, efetivando o exercício de seus direitos políticos. Nesse sentir a internet surge como um espaço público/virtual no qual o cidadão possui o direito de se comunicar livremente, ou seja, ser ao mesmo tempo fonte e receptor de informações, sobre os mais diversos temas de interesse público (FARIAS, 2013, p. 7).

Dentre os pioneiros estudos que mostram a interação das TICs com a sociedade, destaca-se o trabalho de Manoel Castells. O sociólogo espanhol aborda em sua obra “A Sociedade em Rede” o conceito de Tecnologias da Informação e Comunicação, como sendo um conjunto de tecnologias que une informática e telecomunicações (incluindo nesse rol a *internet*), bem como a interferência destas na formação de uma nova estrutura social, baseada no acesso à informação, que expandiu-se no final do século XX, após a Segunda Guerra mundial, com a criação do primeiro computador programável. Entretanto, após a década de 1980 a transformação social, baseada nas TICs, gera grande impacto, ensejada na Revolução da Tecnologia da Informação. “(...) acontecimentos de importância histórica transformaram o cenário social da vida humana. Uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação começou a remodelar a base material da sociedade.” (CASTELLS, 2005, p.39).

Pontua-se a caracterização que o autor faz do chamado capitalismo informacional, onde quem detém a informação tem valioso poder.

na década de 80, o capitalismo (especificamente: as principais empresas e governos dos países do G-7⁷) passou por um processo substancial de reestruturação organizacional e econômica no qual a nova tecnologia de informação exerceu um papel fundamental e foi decisivamente moldada pelo papel que desempenhou. (...) Por sua vez, a disponibilidade de novas redes de telecomunicação e de sistemas de informação preparou o terreno para a integração global dos mercados financeiros e a articulação segmentada da produção e do comércio mundial. (CASTELLS, 2005, p. 69)

Em uma análise acerca do capitalismo informacional, Ganzert discorre sobre o valor do acesso à informação, para a autora,

a sobrevivência do indivíduo no capitalismo informacional depende de sua capacidade de interação com a malha sistêmica, de modo que o conhecimento sobre os elementos que compõem o sistema – ligados à produção e às relações com os demais indivíduos conectados pelo tecido social – é o artigo de valor indispensável

⁷ G-7 é um grupo composto por sete países (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido), que lideram, segundo o Fundo Monetário Internacional, as maiores economias mundiais.

para a obtenção de êxito neste intento. As informações necessárias para o amálgama de conhecimentos relevantes para a manutenção do indivíduo no informacionalismo são as mais valiosas e, em última análise, as de mais custoso acesso. (...) Dentre as informações constantes no rol das pertinentes à manutenção do indivíduo no sistema capitalista informacional estão as relativas à cultura sistêmica e à tecnologia atrelada a ela (GANZERT, 2008, p. 13).

Castells (2005, p. 43) explana que “a tecnologia é a sociedade não podem ser entendidas ou representadas sem suas ferramentas tecnológicas”. Na compreensão do autor, a tecnologia é vista como uma determinante para as transformações sociais, mas a sociedade também transforma e cria novas tecnologias conforme a demanda de suas necessidades. Ademais, o sociólogo discorre sobre o diálogo entre os atores sociais, passando a priorizar as relações existentes entre os indivíduos de uma sociedade, inseridos numa modelagem social de conexão em rede, bem como as ferramentas, no caso as TICs, que possibilitam a interação entre tais indivíduos.

Saber como o homem se relaciona com o meio, especialmente na vida em sociedade, passa hoje pelo saber como ele se relaciona com a tecnologia de informação. É ela que determinará várias das atividades e relações que o indivíduo estabelece diante do informacionalismo (GANZERT, 2008, p. 15).

Ora, vive-se a era da interação entre sociedade e tecnologia, é plausível que se conclua então que a Administração Pública, uma vez que está inserida no meio social e deve buscar estreitar as relações com os cidadãos, não pode ignorar a tecnologia como canal facilitador de participação da comunidade nos atos governamentais. Na realidade, a tecnologia deve ser vista como aliada. Nesse sentido, espaços participativos que no século XXI não utilizam ferramentas digitais, podem estar fadados ao fracasso. Uma vez que a sociedade está conectada em rede, são os ambientes virtuais que cada vez mais alcançarão o maior número de pessoas e, conseqüentemente, podem contribuir para a expansão da divulgação de informações e ampliar a participação e controle social nas decisões da gestão pública (ALMADA et al, 2011).

O advento do Governo Eletrônico, está atrelado a dois processos. O primeiro é a inserção da *New Public Management* (Nova Administração Pública), movimento que trouxe a modernização das diretrizes da administração pública sob a ótica da eficiência, efetividade e qualidade dos serviços públicos. A NPM surgiu no fim da década de 1980 e foi inserida no Brasil através da Reforma Gerencial do Estado nos anos de 1990 (REZENDE, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1998).

O segundo processo que enraíza o Governo Eletrônico está diretamente ligado aos problemas políticos advindos da globalização e da Revolução Informacional, que propiciou o desenvolvimento do Terceiro Setor⁸, como uma nova forma de organização social capaz de sanar as lacunas entre Estado e esfera privada. Dessa maneira, a política informacional caracterizou-se pelo descrédito da população com a política. O Governo Eletrônico surge como uma possibilidade de aproximar o cidadão com o processo político, uma vez que a *internet* tem grande potencial interativo e pode proporcionar espaços de diálogo entre Governo e sociedade (CASTELLS, 2005; TONHATI, 2011).

Essas diretrizes da Nova Gestão Pública vão casar com os propósitos dos governos de utilização das TICs, pois o governo eletrônico seria o modo de operacionalizar e pôr em prática as transformações almejadas pela NGP, para promover a modernização da administração. O governo eletrônico, portanto, deve ser entendido com um novelo, na sua primeira ponta estaria a relação com a Nova Gestão Pública que proporcionaria a adequação dos governos aos princípios que regem a globalização econômica-liberal. Na segunda ponta estaria a ideia de que ao governo eletrônico cabe “reencantar” a política e ser mais que meramente eficiente e eficaz na prestação de serviços públicos, é preciso proporcionar a aproximação dos cidadãos com o governo, e assim, promover a participação da sociedade civil (...). A Internet, que possui um caráter interativo, foi visualizada como um artifício que poderia auxiliar na concretização desta perspectiva, pelo fato de apresentar esta característica singular em relação aos outros meios de comunicação (televisão, rádio e imprensa escrita). (TONHATI, 2011, p. 7)

No que diz respeito à ampliação do acesso a dados governamentais, cabe ressaltar a relevância das TICs para a transparência da gestão, funcionando como instrumento viabilizador do *accountabilty* numa sociedade democrática. Tal termo, que não possui uma tradução literal na língua portuguesa, é abordado por Rocha (2011), que explica a ligação entre a democracia e o *accountability*:

a democracia conforme se entende hoje, assenta-se no exercício do poder soberano pelo povo e na extensão dos direitos de cidadania a todos os indivíduos. (...) Essa evolução, no entanto, trouxe consigo novas responsabilidades para a sociedade, que se viu instada a responder por uma dupla obrigação: dos cidadãos, de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido àqueles que foram escolhidos para governá-los; e dos governantes de prestar contas das suas ações aos cidadãos que os escolheram. Daí um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos consiste em desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente dos

⁸ Considerando teorias econômicas clássicas, para as quais a sociedade é dividida em setores, os agentes de natureza privada que praticam ações com fins privados (bens privados) compõem o “Primeiro Setor”, correspondente ao mercado; agentes de natureza pública que praticam ações que visam a fins públicos (bens públicos) formam o “Segundo Setor”, que seria o Estado. E os agentes de natureza privada que praticam ações visando a fins públicos podiam ser descritos como o “Terceiro Setor”, como fundações, Organizações Não Governamentais, etc (ALVES, 2002).

agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes. (...) No entanto, se por um lado a accountability é fundamental para a preservação da democracia, por outro é indispensável à participação dos cidadãos para que ela se realize (ROCHA, 2011, p. 3).

O Governo tem o poder-dever de publicizar seus atos. Conforme é destacado em estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2010, p. 194) “publicizar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos”.

O acesso aos dados de licitações, contratos, admissões, decisões administrativas, e até mesmo atualização legislativa, por meio de sítios eletrônicos, aplicativos e demais espaços virtuais – inclusive os denominados “Portais da Transparência” – municia os cidadãos de informações fundamentais que auxiliam no processo decisório em arenas de debate e no controle social dos atos governamentais. Ademais, o acesso à *internet* permite que o cidadão, fazendo uso de um único instrumento, obtenha de maneira célere uma quantidade relevante de informações e acesso a banco de dados.

A democracia digital sofreu influência das abordagens liberal, republicana e deliberacionista, já mencionadas anteriormente. Baseando-se nas premissas de cada uma delas, adotou-se três modelos de democracia digital: liberal-individualista, comunitarista e deliberacionista. O primeiro traz a figura do cidadão consumidor de serviços e informações públicas, considerando as concepções do indivíduo isoladamente. A comunitarista enfoca a coletividade e apresenta a democracia digital como facilitadora do encontro de interesses comuns, firmando laços sociais por meio de comunidades virtuais. Já o modelo deliberacionista interpreta a *internet* e as TICs como ferramentas que podem maximizar a participação popular, partindo do pressuposto habermasiano de esfera pública, uma vez que o espaço digital promoveria uma participação igualitária e pública, pautada em debates livres e discussões racionais (DAHLBERG, 2001; SILVA, 2005; TONHATI, 2011).

Porém, há também correntes pessimistas em relação a democracia digital, que entendem que a *internet* não pode ser considerada uma esfera pública virtual, pois não possibilita (pelo menos não isoladamente) um processo de democratização. Nesse entendimento, os espaços digitais teriam como função apenas a prestação de serviços e de informações, mas não alcançariam o viés deliberativo/participativo. Ademais, outro argumento apresentado pela literatura seria que os debates propiciados nas arenas virtuais apresentam uma racionalidade limitada (FREY, 2002).

As limitações materiais pela falta de acesso à internet, além de restrições educacionais e culturais, uma vez que quem não tem uma boa formação estará em desvantagem na obtenção, interpretação e produção de informações e argumentos apresentados nos espaços virtuais, são apontados por Garot (2006) como empecilhos para a democracia digital, na medida que podem contribuir para a perpetuação da exclusão dos mais pobres do processo político.

Dentre outras críticas colecionadas, elenca-se pouca diversidade de temas em debate; perfil homogêneo dos participantes, reduzindo o ideal de representatividade do interesse público, especialmente de minorias; perspectiva individual de percepção das carências sociais e; superficialidade das discussões, que buscam mais expor problemáticas individuais do que buscar soluções. (JANKOWSKI e VAN OS, 2003; WILHELM, 2000; DAVIS, 2005; SAMPAIO et al, 2010).

O uso de tecnologias em experiências democráticas já é realidade no Brasil há, pelo menos, uma década. Em Belo Horizonte, foi implantado o Orçamento Participativo Digital em 2006, voltado para a escolha das obras prioritárias para o biênio seguinte, tendo sido repetido em 2008 e 2011, mas com registro de participação inferior à obtida na primeira edição (CUNHA, 2014).

Em Porto Alegre, o uso de TICs no OP iniciou em 2018, com o lançamento de uma plataforma digital que funcionará concomitantemente com as reuniões presenciais tradicionais do desenho do OP. Na fase inicial do novo projeto, inspirado no modelo da capital espanhola “Decide Madri”, a plataforma será utilizada em duas fases: uma deliberativa, vinculada às Assembleias Temáticas, e outra consultiva, ligada às Assembleias Regionais⁹.

Numa visão mais otimista, a implementação de espaços virtuais participativos permite o desenvolvimento da consciência cívica dos cidadãos, solidificando, então, o ideal de democracia participativa. Ribeiro e Barbosa (2017, p. 167) discorrem sobre as duas visões adotadas sobre a utilização das TICs para a concretização da democracia: no primeiro aspecto, seriam fomentadoras da democracia direta, ao garantir a tomada de decisão direta dos cidadãos por meio do uso de tecnologias em espaços participativos que pudessem ser acessados a partir de qualquer lugar. Em contrapartida, para a democracia representativa, as TIC teriam o papel de melhorar a relação entre representantes e representados.

⁹ Informação do site oficial da Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg1/default.php?p_noticia=999197113&COM+PLATAFORMA+ON-INE+INEDITA,+OP+COMECA+NESTA+SEGUNDA

A atuação de instituições representativas e movimentos sociais podem funcionar paralelamente a tais ambientes digitais. A democracia digital não excluiria a participação por outras vias democráticas, ela, a tecnologia, pode complementar e incrementar a participação popular. Na realidade, o uso de TICs poderia servir de complemento aos modelos de democracia participativa já existentes e consolidados (BARBER, 1984).

Uma administração descentralizada, atenta aos interesses dos cidadãos e que use das novas tecnologias para garantir um espaço dialógico entre sociedade civil e sociedade política por certo será mais flexível no atendimento das demandas mais elementares da sociedade, ou seja, que dizem respeito principalmente à realização dos direitos básicos e do bem-estar social dos cidadãos. (FRAVETTO e SANTIN, 2017, p. 135).

O questionamento acerca dos instrumentos digitais poderem atuar como aliados no fortalecimento democrático participativo/deliberativo, resolve-se no estudo de cada caso concreto e no seu desenho metodológico. Assim como as demais experiências de inovações democráticas, a validade e resultado de seus impactos são mensurados ao longo do tempo.

Na última década uma nova nomenclatura surgiu no dicionário democrático: Governo Aberto. A temática ganhou visibilidade no ano de 2009, durante a primeira gestão de Barack Obama como presidente dos EUA. Entretanto, a repercussão mundial da temática ocorreu em 2011, após a publicação da Declaração de Governo Aberto, visto como um apoio à participação popular, transparência governamental e fortalecimento do regime democrático (US, 2009). A Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership - OGP*), em 2016, já era integrada por setenta países (MENDIETA, 2011).

O conceito de Governo Aberto é extremamente abrangente e, por isso mesmo, sem uma definição clara. Conforme aborda Alvaro Ramires Alujas (2012), é um novo modelo de relacionamento entre governantes, administrações e sociedade, com alcance mundial, que possivelmente transformará, de forma substantiva e irreversível, o setor público.

A OGP, por sua vez, apresenta uma conceituação mais objetiva de Governo Aberto:

[...] um sistema de transparência (divulgação de informação para solicitar a opinião pública), de participação do público (aumento das oportunidades de participar na formulação de políticas) e de colaboração (o uso de ferramentas inovadoras, métodos e sistemas para facilitar a colaboração entre os departamentos de governo, e com organizações sem fins lucrativos, empresas e particulares no setor privado). (US GOVERNMENT, 2009).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) inclui a esse conceito outros elementos, como engajamento cívico, acesso à informação, transparência orçamentária, integridade e combate à corrupção, uso de tecnologia da informação e comunicação, mídia social, dados abertos e desenvolvimento local (BELLIX, GUIMARÃES; MACHADO, 2016, p. 8).

Cruz-Rubio (2015) enfatiza o governo aberto como um modelo de democracia mais agregativo, que almeja priorizar a representatividade os processos, pautadas na criação de um governo acessível, transparente e receptivo. O autor pontua que governo aberto não é uma extensão conceitual de governo eletrônico, uma vez que este (e-government) diz respeito à aplicação da tecnologia para otimizar a comunicação e eficiência administrativa. Outrossim, governo aberto também não deve ser entendido como sinônimo de governança eletrônica, uma vez que esta preconiza o uso das TICs no setor público com o objetivo de melhorar o provimento de informação e dos serviços proporcionados, de forma a estimular a participação cidadã no processo de tomada de decisões, promovendo a transparência e eficácia governamental. Por fim, Governo aberto não pode resumir-se a dados abertos, uma vez que estes baseiam-se no “acesso irrestrito à informação que gera e armazena o governo (por considerá-la pública e de domínio público) e em formatos que permitam seu uso, análise e transformação” (CRUZ-RUBIO, 2015, p. 135). Então,

pode-se dizer que a emergência do governo aberto se associa em muitos sentidos com três distintos processos de natureza interdependente ocorridos nas décadas recentes, e que mostram possuir efeitos de impacto global:

1. aos avanços tecnológicos, ao incremento da conectividade, ao advento da Web 2.0 e ao empoderamento cidadão de plataformas tecnológicas de comunicação.
2. às pressões cidadãs por uma maior transparência e *accountability*, às demandas por maiores e menores espaços de participação e à emergência dos novos movimentos sociais.
3. à consolidação de governos relacionais e da governança (colaborativa e de redes), entendidas como formas de condução sociopolítica já não emergentes, mas predominantes de coordenação e gestão dos assuntos públicos. (CRUZ-RUBIO, 2015, p.128-129)

A política norte-americana manteve seu foco em três ideias centrais: a transparência promove o controle social; a participação dos cidadãos melhora a eficácia governamental e a qualidade de tomada de decisões; a colaboração incorpora os cidadãos às ações realizadas pelo governo (GUIMARÃES, 2014; in BELLIX, GUIMARÃES; MACHADO, 2016, p. 6). Entretanto, a Open Government Partnership identifica quatro princípios (valores) do governo aberto, incluindo o pilar de prestação e o de tecnologia e inovação.

A transparência pressupõe que a informação sobre as atividades e decisões governamentais deve ser aberta e acessível, seguindo os padrões básicos dos dados abertos (bases de dados legíveis por máquinas). A participação cidadã, para o OPG, presume que os governos devem mobilizar os cidadãos para que participem do debate público e contribuam para o desenvolvimentismo de uma governança mais responsiva, inovadora e efetiva. O pilar da tecnologia e inovação enfatiza que os governos devem prover aos cidadãos acesso aberto a tecnologia e reconhecer o papel destas no fomento da inovação e de aumentar a capacidade dos cidadãos para usar a tecnologia (CRUZ-RUBIO, 2015, p.137-8).

Cruz-Rubio (2016, p. 23-26) classifica os modelos de Governo Aberto em níveis três princípios: transparência, participação e rendição de contas. Quanto maior o nível alcançado em cada princípio, mais “aberto” considera-se a prática governamental. Quanto à participação, o autor pauta-se no espectro de participação, desenvolvido pela Associação Internacional para Participação Pública - IAPP, para classificar o quanto o Governo é participativo. O primeiro nível está vinculado à ideia de informar, que objetiva municiar os cidadãos de informações relevantes para a compreensão do cenário e possíveis soluções. O segundo nível centra-se em consultar a comunidade, seja por audiências públicas, reuniões, grupos de debates, etc, para possíveis soluções governamentais. O terceiro nível busca envolver governo e sociedade no processo, de forma a confirmar se as propostas da população estão sendo consideradas. O próximo estágio é o de colaboração, onde o governo estabelece relação com a comunidade para analisar cada aspecto da decisão pública para a melhor tomada de decisão. A última fase seria, então, a de empoderamento, onde o poder decisório é compartilhado com a sociedade.

O modelo de classificação apresentado induz a uma reflexão sobre os espaços denominados participativos ofertados na gestão pública, podendo ser estendido para a análise de outras práticas participativas democráticas que não se enquadram necessariamente no conceito de Governo Aberto. Entre informar, consultar, envolver e empoderar o cidadão, há uma lacuna gigantesca, inclusive no que diz respeito à devolutiva dada à comunidade que atuou no processo participativo, como forma de dar credibilidade a este e encorajar novas participações. Assim,

é importante registrar que o participacionismo não contesta o fato de que a maior parte das pessoas, na maior parte do tempo, é apática, desinformada e desinteressada. Eles afirmam é que todos temos, em potencial, condições de entender e atuar de forma ativa na discussão e na gestão dos negócios públicos. A apatia seria efeito apenas de ausência de oportunidades e do desestímulo estrutural, isto é, do fato de que o sistema político ensina às pessoas que, em geral, suas

tentativas de influenciá-lo são infrutíferas, fazendo com que elas parem de tentar (MIGUEL, 2017, p. 90)

Ainda que as experiências democráticas participativas não obtenham êxito absoluto, é válido que governantes e governados busquem instrumentos inovadores de aproximação entre ideais e o atendimento às carências de políticas públicas. Especialmente considerando que a evolução da forma de organização social e econômica da sociedade interferem diretamente na dinâmica política, sendo necessário a reinvenção dos meios de diálogos entre Estado e sociedade.

As mídias digitais podem ser ferramentas auxiliares no fortalecimento democrático. Entretanto, a utilização das mesmas não pressupõe a extinção de outras formas de debates e espaços participativos presenciais. Ao contrário, podem ser complementares. Quanto mais diversificado for o processo e as ferramentas utilizadas, maior será a capacidade de representarem os interesses de diferentes grupos sociais.

Como vimos, este capítulo analisou os modelos democráticos, às teorias elitistas e pluralistas e as divergências no sistema político representativo, também apresentou os elementos das teorias deliberativas e participativas, os modelos normativos liberais e republicanos, e a relevância da participação popular nos regimes democráticos atuais. Além disso, discutiu-se a democracia e a participação no Brasil, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, que legitimou os conceitos de cidadania e de democracia participativa. Foi abordado ainda formas de participação, como: Orçamento Participativo, Plano Diretor e Conselhos de Políticas Públicas, enfatizando a relação entre práticas participativas e o poder local no modelo federativo brasileiro. Finalmente, abordou-se sobre questões relacionadas à tecnologia da informação e a democracia.

CAPÍTULO 2 - ORÇAMENTO PÚBLICO E GESTÃO PARTICIPATIVA NO BRASIL

A compreensão da importância das práticas participativas nos processos de elaboração, execução e controle do ciclo orçamentário brasileiro está diretamente relacionada com o entendimento do papel do orçamento na administração pública. O primeiro tópico deste capítulo apresenta as características do ciclo orçamentário como um instrumento de planejamento dos atos governamentais, especialmente após a estrutura administrativa adotada na Constituição Federal de 1988.

O segundo tópico discorre acerca das experiências de Orçamento Participativo que inovaram as práticas democráticas do Brasil, inclusive influenciaram o desenvolvimento de modelos semelhantes em outros países. Também se registra variáveis distintas em diversas localidades que adotaram o OP, além da diversidade de resultados, conforme o desenho institucional implementado. Exitosa no primeiro momento, as experiências de OP mostraram-se, num segundo tempo, em declínio, que levou, inclusive, à inserção de novas práticas orçamentárias participativas. O último tópico deste capítulo, portanto, é dedicado aos espaços participativos/deliberativos virtuais, que integram o conceito de democracia digital e objetiva aproximar mais os cidadãos do processo político.

2.1 Orçamento: Ferramenta de Planejamento da Gestão Pública Brasileira

A busca pelo controle dos gastos públicos teve início no estado moderno, pautada inicialmente na preocupação estatal com a fiscalização e cobrança de tributos. O orçamento público teve origem, portanto, no século XIII, na Inglaterra, durante o reinado do Rei João Sem-Terra, fruto da insatisfação dos barões ingleses com a realeza, dando origem a Carta Magna de 1215, citada pela literatura como origem da positivação orçamentária (PELLINI, 2013; MAIA, 2010).

Pires e Mota (2006) explicam que a Inglaterra se tornou referência na história do orçamento público por seu pioneirismo ao abordar a natureza técnico-jurídica do orçamento público, além de ter demonstrado que os gastos públicos estavam diretamente ligados à estrutura política adotada.

A França também registrou sua contribuição na história orçamentária. A Constituição francesa do século XVIII trouxe a votação de receitas e despesas pertencentes exclusivamente aos representantes do povo “(...) o avanço das técnicas orçamentárias iniciou-se com a Revolução Francesa, em 1789, com a instituição da Assembleia Nacional, que aprovou a Declaração dos Direitos do Homem, onde se estabeleciam princípios e regras básicas”(PIRES E MOTA, 2006, p. 18). Ademais, a arrecadação de impostos era devida com todos os cidadãos, respeitando, entretanto, sua capacidade contributiva.

No continente americano, a prática orçamentária iniciou nos Estados Unidos, também como resposta social à necessidade de impedir o abuso na cobrança de impostos por parte dos governantes (WILGES, 1995). Ao longo da História, novas formas de organização estatal foram surgindo e/ou aprimorando-se, e o sistema político-administrativo passou a exigir técnicas mais sofisticadas de gestão pública. A problemática da arrecadação fiscal, apesar de ter continuado em foco, dividiu espaço com a preocupação da qualidade da aplicação dos recursos públicos.

Bem mais recente, o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*)¹⁰ emerge na Europa e passa a exigir o financiamento de políticas públicas sociais. Assim,

em sua evolução mundial, o orçamento começou a deixar de ser apenas lei de impostos, transformando-se, pelo menos em tese, em plano de ação governamental. Esse novo enfoque coincidiu com a fase de expansão das atividades estatais. Até então, o Estado se incumbia da defesa externa; da segurança interna, com o objetivo de manter a ordem política, econômica e social; da distribuição da justiça; das relações internacionais e de alguns serviços mais importantes, com o objetivo de promover o bem comum. A interferência cada vez maior do Estado no setor privado, notadamente na área econômica, determinou a fixação de novos objetivos a serem atingidos pelas políticas públicas. No Estado Moderno, as finanças públicas tornam-se não só um meio de assegurar a cobertura para as despesas do governo, mas também, e fundamentalmente, um meio de intervir na economia, de exercer pressão sobre a estrutura produtiva e de modificar as regras de distribuição da renda. (PELLINI, 2003, p. 10)

No Brasil, ao longo da história, o Orçamento Público vem ganhando destaque na legislação. Este pode ser abordado, conforme aponta Souza (2016), tanto pelo seu caráter gerencial, uma vez que figura como ferramenta de planejamento, gestão e controle

¹⁰ A definição de *Welfare State* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente (GOMES, 2006, p. 3).

administrativo, quanto por meio da análise de sua função legislativa, que cabe ao Poder Executivo a iniciativa, a promulgação e a publicação das leis orçamentárias, e ao Poder Legislativo, a apreciação, revisão e fiscalização de cumprimento delas. Pode ainda ser analisado quanto a sua eficiência¹¹ e eficácia¹² no que diz respeito a efetividade das políticas públicas em benefício da sociedade.

O estado, de modo geral, possui três funções econômicas, que são diretamente ligadas ao orçamento, uma vez que este organiza a distribuição de recursos. A primeira é a função *alocativa*, em que o Estado assume a função de “alocar” recursos em produtos ou serviços que não sejam rentáveis à iniciativa privada; segunda é a *distributiva*, que objetiva promover ajustamentos na distribuição de renda entre os seus pares e, finalmente, a função *estabilizadora*, que relaciona-se com a manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e taxa de crescimento econômico (MAIA, 2010).

As experiências orçamentárias brasileiras refletiram o processo político pelo qual o país passou ao longo dos anos, sendo especialmente pautadas nas constituições outorgadas nos anos de 1824, 1934, 1937 e 1969, como também nos textos constitucionais promulgados em 1891, 1946, 1967 e 1988. Os modelos constitucionais alternaram as competências de cada poder para elaborar, aprovar, executar e controlar o orçamento brasileiro (GIACOMONI, 2007; PELLINI, 2003).

A vinda da família Real portuguesa para o Brasil em 1808, forçou o início da organização orçamentária da Colônia. No mesmo ano, o Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas passou a exigir o aperfeiçoamento do controle de arrecadação de tributos. Ademais, o erário (tesouro) e o regime de contabilidade foram criados nesse período. A partir de então, o Orçamento Público passou a integrar a Gestão Pública no país.

Wilges (1995) traça as características de cada texto constitucional e sua pauta orçamentária, como apresentado abaixo:

a primeira Constituição Republicana atribui a competência para elaborar a proposta orçamentária ao Poder Legislativo. Relativamente ao conteúdo das leis orçamentárias, a Constituição de 1891 não conseguiu coibir que nas mesmas se incluíssem dispositivos estranhos aos seus fins e à sua definição (...) A Reforma

¹¹ Castro (2006) entende eficiência na Gestão Pública como a capacidade de realizar as atividades com o maior aproveitamento dos recursos disponíveis, ou seja, com o melhor custo-benefício.

¹² Castro (2006) aborda que o significado de eficácia está diretamente ligado ao alcance dos resultados esperados.

Constitucional de 1926, eliminou as distorções relativas à orçamentária, introduzindo em seu texto o princípio orçamentário da exclusividade. (...) A Constituição de 1934 fez retornar a competência para elaboração do orçamento ao Poder Executivo, sob a responsabilidade direta do Presidente da República. Encontram-se presentes no texto constitucional os princípios da unidade, universalidade, especificação, exclusividade e anualidade. A competência para emendar e votar a proposta orçamentária, bem como, apreciar os vetos opostos pelo Presidente da República coube, com exclusividade, à Câmara dos Deputados. Em 1934, o exercício financeiro iniciava em 1 de abril e terminava em 31 de março; e, a partir de 1935, voltou a coincidir com o ano civil (...). A Constituição de 1946 silenciou sobre o órgão do Poder Executivo que, em caráter permanente, deveria elaborar a proposta orçamentária (...). A Constituição de 1967 retirou do Congresso Nacional a competência para proceder alterações na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, ficando como única prerrogativa a de aprovar ou rejeitar o orçamento em sua totalidade (WILGES, 1995, p. 19-25).

A Carta Magna de 1969 pouco alterou a organização orçamentária brasileira. Cabe pontuar que as mudanças que o ordenamento jurídico passou ao longo dos anos reflete, inevitavelmente, o momento político e econômico pelo qual o país passava. Entre 1964 e 1985, época marcada por regime político autoritário, o Estado adotou um modelo desenvolvimentista e centralizador, focado no crescimento econômico. Entretanto, a crise econômica da década de 1980, conjugada com o fim do regime político-militar, foi marcada por uma forte onda de redemocratização política no Brasil.

Pautada nas novas demandas sociais de direitos e liberdades individuais e a dignidade da pessoa humana, inclusive no que diz respeito à organização administrativa e econômica do estado, a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe uma estrutura orçamentária bem definida. O exercício da função do planejamento passou a ser um dever do estado, sendo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Outrossim, houve uma evolução conceitual do orçamento público até a inserção da importância da participação popular em seu processo de elaboração e posterior controle na fase de execução orçamentária, que pode ser dividida em cinco fases (MAIA, 2010). A primeira seria o *Orçamento Tradicional*, pautado exclusivamente no objeto do gasto, com a fixação de despesas e estimativa de receitas. A articulação entre planejamento das ações governamentais e orçamento inexistente nessa fase. A segunda evolução traz o *orçamento de desempenho ou por realizações*. Neste, a preocupação volta-se ao resultado dos gastos e não apenas com o gasto em si. Porém o orçamento permanece desvinculado de um planejamento governamental.

A terceira fase é a do *orçamento-programa*, iniciado no Brasil por meio da Lei nº 4.320/64 e do Decreto-lei nº 200/67. Sobre orçamento-programa, cabe destacar o seguinte:

é o documento em que se relevam os objetivos que o Governo pretende alcançar, definidos com base em levantamento e seleção das necessidades coletivas públicas, mediante o emprego de técnicas encadeadas adequadamente (planejamento e programação), os fatores imprescindíveis para concretizá-los (elementos humanos, materiais, etc.) e os meios financeiros, próprios e de terceiros, indispensáveis para ocorrer os gastos, de tal modo que seja possível o acompanhamento regular da execução dos projetos e atividades e o exercício efetivo do controle, referentes a um período administrativo (NASCIMENTO, 1986, p.25; apud PELLINI, 2003, p.12).

A quarta fase diz respeito ao *orçamento de base zero*. O processo de elaboração da proposta orçamentária não se compromete com qualquer montante inicial de dotação. Os gastos devem ser justificados a cada elaboração da lei orçamentária para o exercício seguinte, sem utilizar como parâmetro mínimo as despesas do exercício vigente. Nos ensinamentos de Phyr (1981; apud KREUZBERG et al, 2016), tal tipo de orçamento foca em identificar pacotes de decisão, por meio da análise da relação custo/benefício. Destaca-se por não fazer uso da base histórica para legitimar a peça orçamentária, mas centra-se na realidade orientada pelas decisões a serem tomadas na organização. “Isso por si só requer uma série de mudanças na forma pela qual os atores organizacionais compreendem, elaboram e comunicam o orçamento, além da necessidade de consonância aos valores e crenças da organização” (KREUZBERG et al., 2016, p. 7).

A última etapa conceitual é a do *orçamento participativo*. Este é compreendido como “um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais, através de processos de participação cidadã.” (MAIA, 2010, p. 16).

Justamente por envolver governantes e governados em prol do planejamento orçamentário governamental, o orçamento participativo destaca-se por sua complexa engenharia. Ao compreender a evolução histórica do orçamento público, é compreensível o motivo pelo qual a participação popular aparece como agente transformador da forma de pensar e organizar os planos orçamentários.

Desde as primeiras votações acerca de tributos até a aprovação atual das leis orçamentárias e o controle social na execução das mesmas “(...) em todos os basilares do orçamento público moderno, há a participação popular (de distinta forma) em sua elaboração, requisito este utilizado nas primeiras formas de planejamento orçamentário público até hoje,

convalidada por leis específicas a respeito, como primordial para a aproximação da gestão pública com a população” (KARPINSKI et al., 2015, p. 8)

O modelo orçamentário proposto pela CF/88 foi uniformizador, aliou ainda mais planejamento e orçamento público, em um complexo denominado Sistema de Planejamento Integrado¹³, positivado na Seção II, Art.165 a 169 da Carta Magna, que traz como peças orçamentárias obrigatórias e interdependentes o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Estas leis constituem um ciclo orçamentário na gestão pública, tal ciclo é aplicado a todos os entes da Federação: União, Estados, Municípios e DF. Wilges (1995) destaca ainda que a CF/88 explicitou os princípios orçamentários da anualidade, da exclusividade, da não-afetação de receitas e do equilíbrio orçamentário.

O Plano Plurianual é um “planejamento estratégico de médio prazo, que contém os programas, compostos por projetos e atividades, que o governo pretende realizar, ordenando suas ações e visando à consecução de objetivos e metas a serem atingidos nos quatro anos posteriores” (DIAS, 2006, p. 8). A elaboração do PPA ocorre no primeiro ano de mandato do chefe do Executivo (de cada esfera pública), e passa a vigorar desde o segundo ano do mandato do gestor que o elaborou até o primeiro ano da gestão seguinte.

O projeto de Lei do PPA deve apresentar elementos básicos. Quanto à forma, deve conter as Diretrizes do Governo, que apontam uma avaliação da situação atual e as perspectivas de direcionamento governamental para cada área temática, os programas, que podem ser compreendidos como ações governamentais serão planejadas para o alcance das prioridades elencadas, os objetivos (de cada programa), iniciativas e metas (VELTEN, 2003).

A adoção do planejamento orçamentário plurianual fomenta a continuidade dos serviços públicos. Mesmo com o instituto da reeleição, adotado pela CF/88, a alternância de governantes é intrínseca ao sistema democrático. Dessa forma, forças políticas opositoras, que priorizam agendas de políticas públicas diferenciadas, podem alternar gestões no Executivo e Legislativo. Entretanto, ainda que possuam Planos de Governo com direcionamentos

¹³ A adoção de um Sistema de Planejamento Integrado deveu-se a estudos técnicos e científicos, levados a efeito pela Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de determinar as ações a serem realizadas pelo poder público, escolhendo as alternativas prioritárias e compatibilizando-as com os meios disponíveis para colocá-las em execução. Os estudos aludidos concluíram que nos países subdesenvolvidos os recursos financeiros gerados pelo governo, em geral, são escassos em relação as necessidades da coletividade, e o Sistema de Planejamento Integrado busca, através da escolha de alternativas prioritárias, o melhor emprego dos meios disponíveis para minimizar os problemas econômicos e sociais existentes (KOHAMA, 2001, p. 62).

divergentes, é necessário zelar pela continuidade das atividades estatais, e a vinculação ao PPA no primeiro ano de mandato aumenta a responsabilização dos governantes quanto ao cumprimento das prioridades já firmadas desde o governo anterior e em execução.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborada anualmente e traz as metas e prioridades do Governo. A LDO também tem como função orientar a elaboração da LOA, incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, além de dispor sobre as alterações na legislação tributária. Deve ser o instrumento elo entre o PPA e as leis do orçamento anual.

A Lei Orçamentária Anual é a peça que materializa a execução orçamentária e financeira da gestão pública, uma vez que estima receitas e fixa despesas que são classificadas em elementos, investimentos e custeios. A LOA é elaborada pelo Executivo até o mês de agosto do ano corrente, sendo votada e aprovada pelo Legislativo até o mês de dezembro do mesmo ano, passando a vigorar no exercício financeiro seguinte. No caso brasileiro, o orçamento tem caráter autorizativo, uma vez que permite que o Poder Executivo gaste, de acordo com o deliberado, podendo realizar contingenciamentos das verbas e revisão de prioridades ao longo da gestão (MARÇAL, 2015). Resume-se abaixo a arquitetura formada antecedente à LOA:

o Plano Plurianual (PPA) aprovado e vigente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada, a entidade está apta a elaborar sua Lei Orçamentária Anual (LOA), esta sendo o orçamento propriamente dito, em que nele é viabilizado as metas contidas no plano de governo, permitindo a realização e estruturação anual dos programas mediante a alocação de recursos necessários e oriundos das receitas municipais, para as ações orçamentárias dentre elas projetos e atividades separadas por evidenciadas as despesas de custeio e investimentos a serem realizados pela entidade. Nesse sentido, todo o arcabouço legal referente às peças orçamentárias do poder público, devem estar compatibilizadas, assim evitar que as metas sejam elaboradas de forma esparsa e sem conexão com as leis já aprovadas, mas isso não torna esses instrumentos imutáveis, sendo facultados ao gestor público a alteração no decorrer do exercício das metas ora pactuadas, porém essas alterações devem estar compatibilizadas nas três leis orçamentárias (KARPINSKI et al, 2015, p. 8).

Dessa forma, o PPA foi criado para ser o instrumento central do planejamento orçamentário, uma vez que a este é incumbida a função de orientar a política pública e as mudanças sociais do quadriênio, que, por serem complexas, precisam prever ações que superam o orçamento anual. A implementação do Plano Plurianual abrange a gestão dos recursos necessários (recursos humanos e materiais, etc.) e norteia as relações (intra)intergovernamental e com a sociedade organizada, em busca de uma administração

pública mais eficiente e capaz de realizar os programas e projetos. Configura-se, assim, o PPA como o planejamento de médio prazo, e que torna viável o planejamento de gastos a curto prazo da ação do governo. Ademais, possui a atribuição de apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que é executado em sintonia com o orçamento. É através da articulação da LDO e da LOA com as metas estabelecidas no PPA que ocorre a coordenação entre planejamento e orçamento público (BILIER, 2013).

O próprio texto constitucional, no Art. 166, assinala a relação de simbiose entre os dispositivos que compõem o ciclo orçamentário:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual (BRASIL, 1988, s.p)

O processo orçamentário é, portanto, instrumento imprescindível à gestão pública, uma vez que é em sua planificação que os programas e projetos do Governo começam a ser viabilizados. A formulação de políticas públicas somente pode ser concretizada se houver disponibilidade financeira e orçamentária para tal. Ações governamentais geram despesas públicas, cujas fontes de financiamento devem ser especificadas no ciclo orçamentários.

Políticas públicas aqui entendidas, segundo Saravia (2006), como um sistema de decisões públicas, seja por via de ações ou omissões, dos tipos preventivas ou corretivas, que objetivam manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Porém, Secchi (2013) propõe algumas reflexões sobre a conceituação de Políticas Públicas:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, ou também por atores não estatais?
2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?
3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas, ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2013, p.2).

Sobre o primeiro questionamento levantado, destaca-se duas linhas de pensamento. O primeiro é a abordagem estatista, que defende que a política pública é elaborada ou decidida por autoridade estatal (SARAVIA, 2006). A segunda abordagem entende a política pública como multicêntrica, onde admite-se o protagonismo de entes não governamentais, na implementação das políticas públicas, havendo, pois, vários centros decisórios, sendo amparada por teorias como a da governança pública, da coprodução do bem público e das redes de políticas públicas (RAEDER, 2014, p.124).

Alguns teóricos defendem que a omissão governamental sobre determinado assunto pode ser considerada política pública (SARAVIA, 2006). Entretanto, para Secchi (2013) esta deve ser entendida como uma diretriz que pode ou não ser implementada, mas condutas omissas não podem ser interpretadas como uma política pública.

Quanto ao nível de diretriz da política pública (estratégica, intermediária ou operacional), Secchi (2013 p.7-9) discorre que cada nível exige uma análise específica que auxilie na compreensão das políticas. “Programas, planos ou projetos governamentais, muitas vezes, estão pautados em diretrizes intermediárias ou operacionais, e nem por isso devem deixar se serem entendidos como políticas públicas, uma vez que impactam na dinâmica social ou econômica”.

Sobre o ciclo de políticas públicas, há visões diferentes sobre as etapas que o compõem. Frey (2000) destaca as seguintes fases: percepção e definição de problemas; formação de agenda; elaboração de programas e decisão; implementação; avaliação e correções. Saravia (2006) apresenta as seguintes etapas: formação da agenda; elaboração de alternativas; formulação; implementação; execução; acompanhamento e avaliação.

O processo de reconhecimento do problema enquanto interesse público e a definição de uma agenda para a resolução (ou amenização) do mesmo é comum a todas as teorias abordadas, apesar de apresentarem discrepâncias quanto aos atores envolvidos em tais estágios. Uma vez que tais políticas abrangem todas as áreas de interesse da sociedade, especialmente as áreas sociais, como saúde, educação e assistência social, e tendo em vista a magnitude do papel do planejamento orçamentário para a concretização da maioria das ações governamentais, a participação popular é indispensável no processo de elaboração e acompanhamento da execução das leis orçamentárias, seja como colaboradora no processo de planejamento de destinação de recursos, formulação e implementação de políticas públicas, ou exercendo o controle social durante a execução financeira e orçamentária.

O orçamento público é tido então como um instrumento estruturante da ação governamental, considerando que analisa a viabilidade de execução de políticas públicas, seja pelo lado econômico de seu financiamento, ou pelo contexto político institucional de decisão quanto a priorização da agenda. Em tal abordagem, a gestão orçamentária pode ser estudada tanto na dimensão política quanto na econômica. Ademais, a dinâmica da mesma é influenciada pelos atores institucionais envolvidos desde sua elaboração até sua execução e fiscalização.

Sobre a interlocução entre os dispositivos que integram o ciclo orçamentário brasileiro e a participação popular em tais meios, vale ponderar a visão de Costa:

os problemas sociais observados e diagnosticados nas exposições populares, sejam na composição do Orçamento Participativo, ou qualquer outra exposição de juízo da comunidade deve estar contemplada no PPA, ou seja, nos programas de governo, pois os objetivos expressos no Plano Plurianual surgem juntamente com as ações de governo na finalidade de suprir tais necessidades, logo se observa os objetivos governamentais como uma forma pormenorizada dos programas agindo de forma a realizar as diretrizes (COSTA, 2007, p. 10).

Frota (2014), pontua que as mudanças que o orçamento público vem sofrendo dentro da legislação estão diretamente associadas à necessidade de se adequar às transformações do Estado. Ou seja, a exigência de uma gestão mais transparente, eficaz, eficiente e próxima ao povo. O texto da CF/88, bem como legislações posteriores a ele (citadas anteriormente), vieram ratificar tal compreensão a incluir a participação popular no processo de elaboração e acompanhamento do planejamento orçamentário brasileiro.

Retornando à Lei de Responsabilidade Fiscal, enfatiza-se o seu papel no planejamento orçamentário brasileiro participativo, uma vez que regulamenta a gestão fiscal e pressupõe a ação planejada e transparente, como forma de prevenção aos riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Tal transparência garantirá incentivo à participação popular no processo de elaboração e discussão dos PPAs, LDOs e LOAs.

Outrossim, não se pode olvidar da garantia da legislação na divulgação e execução orçamentária e financeira para a sociedade, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, adoção de sistema de controle que permita disponibilizar informações detalhadas da receita e da despesa, facilitando o controle social (PALLUDO, 2012; BILIER, 2013). Por tudo aqui demonstrado sobre a obrigatoriedade e interseção das leis do ciclo orçamentário na gestão

pública, a participação popular e cidadã se torna fundamental no processo de democratização do Estado e dos governos.

2.2 Participação Social e Orçamento Público: a inovação democrática brasileira.

As pesquisas sobre o Orçamento Participativo ganharam força com a pioneira experiência de OP do município de Porto Alegre em 1989. Os primeiros estudos sobre o tema abordam diversas variáveis e consagram o OP como inovação democrática contemporânea, capaz de viabilizar a justiça social e a inclusão política, além de ter potencial para reverter a inércia da sociedade quanto ao envolvimento nas decisões governamentais.

Ainda na década de 1970, alguns municípios brasileiros iniciaram de forma embrionária o debate do orçamento público com a população. Pontua-se os casos conhecidos de Vila Velha (ES) e Lages (SC). Entretanto, a própria conjuntura política e legislativa da época não permitiu o desenvolvimento de tais discussões. Posteriormente, o movimento de redemocratização na década de 1980, passou a apresentar propostas de planejamentos orçamentários participativos. Mas foi entre 1989 e 1992 que as experiências participativas, especialmente as lideradas pelo Partido dos Trabalhadores, apontaram o orçamento municipal como um catalisador da participação popular, ganhando um caráter político-ideológico (NOVAES; SANTOS, 2014; BEZERRA, 2014).

Wampler (2008), conceitua o Orçamento Participativo como um processo decisório, que se estende por todo o ano fiscal, onde os cidadãos se engajam organizadamente, juntamente com os gestores locais, em prol de discussões acerca da destinação de recursos para os investimentos de obras e demais ações públicas. O OP é analisado sob três esferas: como instrumento de transformação social, uma vez que pode ensejar na formação de compreensão de cidadania; como elemento de fortalecimento democrático; e ainda, por sua capacidade de influenciar as políticas públicas. Para Santos (2006), o objetivo central do OP é dividir com os cidadãos a decisão quanto às obras e programas a serem executados, utilizando-se ambientes como assembleias regionais e fóruns de negociação de prioridades.

O Orçamento Participativo também foi conceituado por Santos e Avritzer, como sendo,

uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, baseada em quatro elementos: a primeira característica é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local (...); 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 de democracia participativa; em terceiro lugar o OP baseia-se no princípio da autorregulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes; 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 bens (SANTOS E AVRITZER, 2002; AVRITZER, 2003, p. 14 -15)

As condições para considerar o OP como elemento que aumenta o cunho democrático de uma gestão, encontra-se na sua capacidade de alavancar a participação da população nas decisões acerca da destinação de recursos públicos e na possibilidade da comunidade em negociar as etapas e ferramentas do processo decisório. Outro fator determinante que influencia a análise das experiências de OPs, bem como seus êxitos ou fracassos, é a capacidade administrativa e financeira dos municípios que os implementam. Pontua-se ainda a conjuntura política onde se desenvolve, especialmente quanto às coligações e/ou oposições entre os poderes locais do Executivo e do Legislativo (LUCHMANN, 2014; AVRITZER e NAVARRO, 2003).

Avritzer (2009) aponta que o Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS) teve como contexto de seu surgimento a reivindicação dos conselhos populares em 1986, na gestão do Partido Democrático Trabalhista. No mesmo ano da promulgação da CF/88, Olívio Dutra, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito Prefeito de Porto Alegre. Adepto aos pressupostos participativos, instituiu espaços de debate e deliberação e criou o primeiro desenho institucional de OP no município. Tal experiência foi inovadora e influenciou a implantação e adaptação de sua metodologia em diversos espaços do Brasil, América Latina e Europa, sendo premiado mundialmente em 1996, na Conferência de Istambul, Habitat II, da Organização das Nações Unidas.

Até o ano 2000, segundo pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular, 103 (cento e três) municípios brasileiros já mostravam experiências com OP, sendo realizadas em sua maioria em municípios com menos de 50 mil habitantes. Doze anos depois,

os dados já apontavam 353 (trezentos e cinquenta e três) municípios com práticas orçamentárias participativas¹⁴ (CARVALHO, 2001; LUCHMANN, 2014).

A maioria dos ensaios de OP no Brasil possuem fases semelhantes: inicia-se com uma etapa de assembleias, com espaço para diálogo direto entre poder público e sociedade. A depender da metodologia aderida pelo poder local em que o OP é adotado, tais assembleias podem ser divididas em regiões ou sub-regiões municipais, que fomentam discussões direcionadas a problemas peculiares de cada localidade. É comum ainda a eleição de representantes da sociedade, denominados delegados do OP, para formação de Conselhos que atuam diretamente nas negociações com o governo. Entretanto, apesar de tal sistemática genérica, cada Município adota uma proposta de OP adequada ao seu meio e a ideologia partidária à frente da gestão. Ademais, o desenho institucional adotado por cada localidade em que é aplicado, diferencia suas características e resultados. Pontua-se as peculiaridades étnicas, de gênero, sociais e culturais dos atores sociais envolvidos, dos espaços participativos utilizados, e do tipo de participação fomentada: individual ou coletiva.

Por tal aspecto, os OPs mesclam espaços de participação direta e representativa. A democracia direta faz-se presente no desenho de assembleias, já a representação sustenta-se na eleição de delegados e conselheiros do OP. Além disso, a maioria das experiências apontam a subordinação às regras, instituições e atores como vertentes do sistema democrático representativo. Essa combinação entre dois modelos de democracia foi vista como arranjos de “coexistência” e de “complementaridade” (LUCHMANN, 2014; AVRITZER, SANTOS, 2009).

A relação do Orçamento Participativo com as teorias democráticas pauta-se em alguns pontos de discussão, dentre eles a relação da experiência com a sociedade civil. Se as instituições democráticas nascidas na organização da sociedade civil crescem e se fortalecem com o decorrer do tempo, o OP pode servir como instrumento mediador de conflitos e auxiliar na resolução dos problemas dos cidadãos. Entretanto, se a sociedade civil perde força, tornando-se frágil e inconstante, o OP também pode sofrer impacto com a redução do nível da participação de uma forma generalizada. Ademais, nos contextos em que o OP tem amplo apoio governamental, mas baixo índice de envolvimento dos atores sociais, ou se os

¹⁴ Ao longo dos últimos 25 (vinte e cinco) anos, foram registradas experiências de Orçamento Participativo em diversas localidades e regiões. Em grandes pólos urbanos, tais práticas iniciaram no início dos anos 1990, a exemplo de Recife (1993), Porto Alegre (1989) e Belo Horizonte (1994). Em São Paulo, maior cidade do país, o OP foi implementado apenas em 2001, no governo de Marta Suplicy.

representantes da sociedade civil não são legitimados pela população, a possibilidade de consolidação do OP fica reduzida (WAMPLER, 2003).

Sobre a experiência da capital gaúcha, alguns elementos são apontados para justificar o pioneirismo e êxito da mesma. O primeiro fator é a tradição associativista da cidade, gerada por sua história política, social e econômica, que despontaram o fortalecimento da sociedade civil, se comparadas a outras localidades brasileiras no século XX. Ademais, a precoce tendência esquerdista porto alegreense remonta à década de 1940. Tanto que, ainda durante o movimento de retomada democrática, as eleições municipais já tinham dois partidos de esquerda como principais frentes eleitorais (PDT e PT), ambos com propostas participativas (AVRITZER, 2003; NAVARRO, 2003; RIBEIRO e GRAZIA, 2003).

Sobre o OP de Porto Alegre, Lyra pontua:

esta experiência pode ser considerada *sui generis* por envolver a participação voluntária da população de uma cidade, na apreciação e deliberação de parte do gasto público orçamentário. Tal operação somente se torna possível porque as autoridades dotadas de competência institucional para propor e aprovar parte do orçamento do município (Prefeito e Câmara dos Vereadores) dela abdicam, devolvendo-a a quem lhe delegou esta prerrogativa: o seu titular, o próprio povo. (...) Trata-se, portanto, de um processo de compartilhamento da gestão pública que, ao efetivar-se no pleno respeito à “igualdade jurídica e às liberdades fundamentais”, mas em “tensão dialética” com a institucionalidade, gerou uma forma de poder e um novo espaço ético-político baseado, essencialmente, na democracia direta. Cria-se, assim, uma esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal que se expressa, fundamentalmente, em regras de participação e regras de distribuição dos recursos de investimentos que são pactuados entre o executivo e os municípios (LYRA, 2013, p. 11).

Avritzer (2003) destaca quatro pilares para o sucesso do OP porto alegreense. O primeiro seria a própria dimensão democrática, uma vez que os índices de participação tiveram aumento considerável e houve uma concretização de tal prática na estrutura política da cidade; o segundo pilar é o associativo-deliberativo, uma vez que o OP tornou-se a forma primordial de distribuição dos recursos públicos; o desenho institucional é apontado como o terceiro elemento que justifica o êxito do OP de Porto Alegre, com a conciliação de assembleias regionais, conselhos deliberativos, fortalecimento de instituições participativas, etc; finalmente, o autor discorre sobre o pilar da capacidade distributiva e sua vinculação com o processo de reforma estatal.

Navarro (2003), analisa a experiência de Porto Alegre pautado na relação entre quantidade e qualidade dos espaços participativos. Para ele, o percentual de até 2% de participação global da comunidade no OP em foco é baixo e não assegura a representatividade

da coletividade. Além disso, Navarro considera que a pluralidade da participação social no OP é limitada.

Quanto a relação entre orçamento participativo e justiça redistributiva, dados apontam que as áreas porto alegrenses que tinham menores concentrações de renda, ao longo do desenvolvimento do OP, foram as que mais receberam investimentos. Após uma década de funcionamento do OP, as regiões e os indivíduos de baixa renda registraram índices mais otimistas de acesso à educação, saúde, transporte e habitação, o que confirma o caráter redistributivo da experiência. A análise quantitativa sobre distribuição dos recursos só foi possível depois de um período de dez anos, o que mostra a necessidade de um estudo longitudinal para medir o impacto redistributivo do OP (MARQUETTI, 2003; NAVARRO, 2003).

Outrossim, pondera-se ainda a variável de capacidade de investimentos, vislumbrada quantitativamente. Em Porto Alegre, o período de afirmação do OP ocorreu três anos após sua criação, onde os recursos de investimentos tiveram aumentos percentuais consideráveis, indo de 8,4% em 1990, a 18,6% em 1994 (MARQUETTI, 2003). Tal argumento reforça uma variável observada que indica que o sucesso ou fracasso de experiências de OP e sua capacidade de entregar o que é deliberado pela população.

O ex-prefeito de Porto Alegre, eleito em 1992, filiado ao PT, expõe seu depoimento acerca do tema, fiz ele:

a nossa experiência é a de democratização direta dessa fração do Estado que se chama prefeitura é perfeitamente possível desde que proporcione uma contrapartida material para os integrantes desse processo. Ou seja, não há nenhuma possibilidade de fazer as pessoas participarem se elas não recebem respostas a suas demandas. Tanto isso é verdade que o Orçamento Participativo adquiriu credibilidade a partir do terceiro ano do nosso primeiro governo, quando as obras começaram a aparecer (GENRO, 1997; apud BEZERRA, 2016, p. 13)

Outra experiência ilustrativa é o OP de Recife, iniciou em 1993, na gestão de Jarbas Vasconcelos do PMDB. O prefeito instituiu canais de participação na cidade com a criação de Conselhos Setoriais e o Fórum da Cidade, instituindo assim as práticas orçamentárias participativas. Entretanto, após conflitos políticos e mudança de coligação partidária, os instrumentos deliberativos foram fortemente reduzidos. Em 2001, na gestão de João Paulo, do PT, o OP recifense volta a ganhar visibilidade com a adoção de uma nova metodologia que alavancou a participação da população. Já mais no final da gestão do desse partido, alguns

pontos são apontados como falhos no processo, como o atraso da entrega de obras priorizadas pelo OP, o que gerou instabilidade e desconfiança no programa (SILVA, 2003).

Em 2016, o prefeito Geraldo Júlio, do Partido Socialista Brasileiro¹⁵, reformulou a metodologia do OP de Recife, tirando o viés deliberativo e adotando o formato consultivo, denominado “Recife Participa”, o que enfraqueceu ainda mais as práticas participativas da cidade (BEZERRA, 2016). Recife exemplifica ainda a força da variável vontade política, mesmo frente a tradição associativista, uma vez que os movimentos de mobilização popular da capital eram registrados desde a década de 1950, com um processo de construção do associativismo a partir do Estado, iniciado mesmo no período de governos não democráticos (AVRITZER, 2003).

Em relação a tal condicionante, vale destacar que a vontade política em determinadas experiências pode exercer força maior, ainda que haja tradição associativa local, ou permitindo o desenrolar do OP mesmo em localidade sem histórico participativo. É o caso de Icapuí, no Ceará (TEIXEIRA, 2002).

Os estudos de Orçamentos Participativos em cidades de pequenos e médios porte, a exemplo do caso de Icapuí (CE) e de Gravataí (RS), estudado por Marcelo Silva (2003), apontam quatro características que parecem pontos-chaves de tais modelos. Primeiramente, os municípios menores admitem um desenho institucional simplificado, com a supressão de etapas mais complexas, sem comprometimento dos resultados significativos. Segundo, apesar de geralmente apresentarem pouca cultura associativa, possuem percentualmente números maiores de participantes nos debates (explicado pela Teoria das Escalas). Terceiro aspecto é a vontade política da administração municipal de proporcionar uma política mais participativa. Por fim, salienta-se a capacidade financeira do município de realizar políticas participativas, seja pelo aumento de sua arrecadação tributária, repasses federais ou auxílios de outra natureza (AVRITZER, 2003), vez que as demandas nesses municípios são menores que em grandes cidades do tipo Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, entre outras.

Entretanto, cada experiência foi adaptando “a forma de fazer OP”, considerando as especificidades locais. Se por um lado isso gerou diversas possibilidades de pesquisas sobre experimentos individuais, por outro também dificultou a conceituação do mesmo, além da

¹⁵ O “Recife Participa” foi implementado em 2013, e atualmente é o modelo de participação adotado pelo município. O projeto substituiu o OP da cidade, que estava vigente desde 1993. As demandas sociais são discutidas em formato de Seminário, dividida em eixos temáticos. Ademais, objetiva a elaboração do PPA municipal. A interlocução da população com a gestão municipal é realizada por coordenadores e conselheiros eleitos por região.

padronização de indicadores que identificassem a presença ou não de um Orçamento Participativo, ou, ainda, seu êxito ou fracasso quanto aos resultados alcançados.

Apesar das diversificações presentes nos diferentes desenhos institucionais do OP, há características comuns que a caracterizam. Nesse sentido (SINTOMER; HeERZBERG; ROCKE, 2012, p.75; apud LUCHMANN, 2014, p.175), discorrem sobre os critérios mínimos para identificação do OP. São eles: 1) dimensão financeira e/ou orçamentária deve ser centro de debate, uma vez que o orçamento participativo pressupõe escassez de recursos públicos; 2) deve haver o envolvimento municipal ou distrital (descentralizado) com órgão representativo eleito, juntamente com algum poder da Administração Pública; 3) o processo deve ser recorrente; 4) deve incluir algum modelo de deliberação pública em encontro e/ou fóruns destinados para tal fim e; 5) é imprescindível a prestação de contas dos resultados.

Avritzer (2003) aponta que o OP tem grande facilidade de ser redesenhado, entretanto, em todos os casos, a qualidade dos elementos deliberativos são sempre pontos essenciais para o sucesso da experiência. Em relação à variedade do desenho institucional, observa-se nas pequenas e médias cidades, a possibilidade de sua simplificação. No caso de Recife, a redução de espaços deliberativos no desenho do OP aumentou a prerrogativa da vontade política dos gestores em priorizar o mesmo, o que afeta a qualidade do processo. No que tange o registro de experiências em regiões rurais, o OP tem seu desenho voltado para o planejamento agrícola, adquirindo especificações próprias das zonas não urbanas.

O desenvolvimento do Orçamento Participativo no Brasil aconteceu de maneira desigual do ponto de vista regional. Isso se justifica pelo próprio processo histórico brasileiro, marcado por desenvolvimento industrial e urbano focado inicialmente na região sudeste, em contraponto com a cultura de monocultura e agropecuária desenvolvida no norte e nordeste, movimentos imigratórios para o sul do país e ainda disputas territoriais que ao longo da história deram novas formas geográficas ao país.

No período de 1989/1992, as mais de dez experiências de administrações locais que iniciaram a prática de OP, encontravam-se concentradas nas regiões Sudeste (75.0%) e Sul (25.0%), envolvendo os seguintes Estados: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Sul. Pontua-se que todas estavam ligadas à gestores filiados ao Partido dos Trabalhadores. O período de 1993/1996, marca a difusão do OP em outros estados da região Sul (Paraná e Santa Catarina) e no Nordeste (Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte), além do aumento do número de municípios com práticas deste tipo em Minas Gerais,

e a primeira experiência na região Centro-Oeste. Em tal lapso temporal, observa-se que já 30% das localidades que aderiram ao OP não eram governadas pelo PT.

De 1997-2000, apesar do OP aparecer concentrado nas regiões Sudeste e Sul, com um crescimento elevado de municípios que adotam a prática, a região Nordeste também ganha destaque, registrando o dobro de experiências em relação ao período de 1993/1996. Ademais, a região Norte também começa a aderir à prática. Em relação à variante partidária, o PT passa a liderar apenas 50% dos OP no país, e o PSDB, partido tradicionalmente de centro-direita, é apontado numericamente como o segundo partido que mais implantou a prática orçamentária, o que demonstra o fenômeno de nacionalização do OP, independentemente de ideologia política (RIBEIRO e GRAZIA; 2003).

Entretanto, o pico de adoção de OPs no Brasil coincide com a chegada do PT ao Governo Federal, no período 2000-2004¹⁶. Os dados apontam que a prática a partir dos anos 2000 entrou em declínio contínuo até 2012, seguido por um momento de estabilidade numérica. Em contrapartida, pontua-se o fortalecimento de outras práticas participativas, como os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências Nacionais e Estaduais (SPADA, 2012; BEZERRA, 2016).

A literatura elenca diversos estudos de caso, que mostram fatores determinantes nos resultados em cada localidade. Não existe uma receita para fazer Orçamento Participativo. Wampler (2003) considera que, apesar das significantes variações entre contextos de surgimento, continuidade do processo e resultados alcançados, a avaliação do declínio do OP ou o êxito do mesmo sempre está pautado em três determinantes: democracia, racionalização da administração local e justiça redistributiva. As demais são variações do tripé elencado, como a capacidade orçamentária, vontade política, desenho institucional, etc. Dessa forma, quando alguma dessas determinantes está ausente, coloca-se em xeque a consolidação do OP.

Partindo da análise dessas variáveis é necessário analisar as causas que são elencadas para o enfraquecimento, nos últimos anos, de tal instrumento democrático no Brasil, abrangendo desde o contexto político e fiscal aos pontos mais recorrentes nas experiências de OP que não logram sucesso e foram interrompidas.

¹⁶ Luís Inácio Lula da Silva, filiado ao Partido dos Trabalhadores, ganhou as eleições presidenciais do ano 2002. O mesmo ficou à frente do Governo Federal de janeiro de 2003 a dezembro de 2010, sendo sucedido por Dilma Rousseff, também do PT, que liderou a Presidência da República de janeiro de 2011 a agosto de 2016, quando sofreu um processo de *impeachment*.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, já aludida, apesar de ser recorrentemente citada como instrumento de incentivo à participação popular no orçamento público brasileiro, trouxe consequências para o contexto de declínio do OP, uma vez que institui limites para endividamento, percentuais máximos de gastos em algumas áreas como a de pessoal, restrições às antecipações de receitas orçamentárias, etc., que interferiram na política orçamentária municipal. Como visto, a capacidade orçamentária de investimento é fator primordial para manutenção de um Orçamento Participativo exitoso. Nesse sentido, entre 1998 e 2004, os municípios apresentaram corte de recursos de investimentos superior a 20% (MENEZES e TONETO JR, 2006).

Ademais, ao longo da década de 1990, houve a regulamentação das políticas sociais previstas na CF/88, que passaram a prever a vinculação de receitas e diretrizes políticas definidas nacionalmente e reduziram a discricionariedade orçamentária do governo local. Dessa forma, os municípios ficaram responsáveis pela execução local das políticas sociais, mas o recurso para implementação das mesmas é condicionado a transferências federais. Sendo assim, o cenário fiscal/orçamentário da esfera municipal no início do surgimento do OP no Brasil é diferente do experimentado após tais mudanças (BEZERRA, 2016; PERES, 2016).

Apesar da LRF e do Estatuto das Cidades, antes mencionados, trazerem a participação social como condição para o planejamento orçamentário, a maioria dos municípios que adotaram o OP o fizeram por instrumentos do Executivo (Decretos, Regimentos, Portarias), sem edição de uma legislação municipal que obrigasse a adesão ao mesmo. Isso também evidencia a fragilidade do OP e seu condicionamento à vontade dos governantes em implantar ou dar continuidade às práticas participativas.

O Decreto 8.243/2014, instituído pela então presidente Dilma Rousseff, institui a Política Nacional de Participação Social. O texto do dispositivo traz como objetivo fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. O Orçamento Participativo não foi elencado dentre as prioridades de tal política, o que demonstra o enfraquecimento da imagem do mesmo, em contrapartida, Conselhos e elementos de planejamento governamental foram priorizados.

Contudo, o decreto sofreu duras críticas da corrente política centro-direita conservadora, especialmente de membros do Legislativo Federal, que apontaram tal política

como uma “ameaça” à legitimidade dos representantes eleitos, uma vez que o processo político decisório seria compartilhado com a sociedade. Para Avritzer, tais críticas ferem a soberania constitucional dada ao povo e tal dispositivo, na realidade, tem como papel “aprofundar a democracia da mesma maneira que as principais democracias do mundo o fazem, ao conectar mais fortemente sociedade civil e Estado.” (AVRITZER, 2014). Apesar do impasse em torno da lei o decreto encontra-se com seus efeitos suspensos por Decreto Legislativo.

Como visto, o orçamento é um dos instrumentos de planejamento governamental e, como tal, mesmo se restringindo ao exercício financeiro anual ele apresenta aspecto de continuidade no conjunto dos instrumentos de planejamento. Ocorre que o OP contempla as decisões e propostas direcionadas apenas à alocação das despesas do ano orçamentário seguinte. Dessa forma, a participação popular no orçamento fica estritamente limitada a um exercício financeiro. Ademais, a falta de capacidade financeira e/ou a falha na entrega das deliberações do OP são causas que ensejam em seu declínio, a exemplo de grandes experiências como Recife (PE) e Belo Horizonte (MG) e outros.

O curto período entre o processo de levantamento de necessidades, eleição de prioridades, elaboração da proposta orçamentária e implementação das ações é um fator que agrava tal problemática. Ribeiro e Grazia (2003) citam que entre os principais desafios encontrados para a consolidação do OP nos casos brasileiros, encontra-se a limitação de vinculação entre as demandas específicas e imediatas apresentadas pela comunidade nas etapas de levantamento de carências e as estratégias governamentais de médio e longo prazo. A superação de tais pontos depende das possibilidades de monitoramento do orçamento e dos investimentos elencados nos processos participativos, além da readequação da máquina administrativa com a organização de processos deliberativos que a garantam a coparticipação entre governantes e governados.

Ao pensar o ciclo orçamentário proposto pela CF/88, entende-se que a participação popular deve ser ampliada para todos os instrumentos de planejamento orçamentário, integrando a população no processo desde a elaboração do PPA. A implementação do PPA, de suas metas e prioridades, se dá pela LDO e da aprovação da LOA, através de execução de programas contemplados com dotação orçamentária na LOA. Os programas são instrumentos que organizam as iniciativas e ações do governo. Somente com a execução das iniciativas dos programas que a implementação se torna realidade (PALLUDO, 2012; BILIER, 2013).

Com o decênio do OP, outras experiências de participação surgem, por exemplo, as experiências com PPA participativo em algumas localidades brasileiras, especialmente na esfera estadual. Nos sítios do Governo estadual de Alagoas, Amapá, Ceará e Rio Grande do Sul é possível encontrar informações sobre a utilização de espaços participativos no processo de elaboração de seus planejamentos orçamentários. No âmbito municipal, encontra-se exemplos em Teresina (PI) e São Bernardo do Campo (SP). O PPA participativo 2012-2015, realizado pelo estado do Rio Grande do Sul, apresenta-se como pioneiro em tal inovação.

A participação na construção dessa peça orçamentária contribui para que o cidadão exercite a reflexão sobre o planejamento de médio prazo, o desenvolvimento regional e a relevância desse instrumento para a realização das ações de governo. Por outro lado, essa nova prática participativa exige também conhecimento, visão de longo prazo e foco na regionalização, sobretudo, porque o PPA apresenta diferenças de planejamento em relação ao orçamento público (PRUX, 2012, p. 9).

Por ser uma experiência recente, ainda é precoce afirmar os efeitos do planejamento orçamentário participativo, especialmente o PPA municipal. Entretanto, baseado nos estudos do próprio OP, reflete-se acerca de algumas consequências que a adoção do tal modelo poderá implicar. A falta de prazos concretos e indefinição quantitativa de recursos para deliberação, pode gerar um descrédito da população nessa nova esfera participativa.

Partindo de uma perspectiva mais otimista, a aproximação entre sociedade e governo desde o processo de definição das metas e prioridades de longo prazo, tanto em âmbito estadual quanto municipal, pode fortalecer o controle social. Para tanto, é necessário que a Administração Pública disponibilize ferramentas que facilitem a transparência e acompanhamento da execução das metas propostas. Ademais, é imprescindível que exista articulação entre o PPA e a discussão anual no processo de elaboração do orçamento, de forma que o planejamento ganhe força e seja concretizado através de programas e ações. Por tal prisma, as metas e prioridades precisam ser discutidas, inclusive no âmbito do Orçamento Participativo, de forma que se desmembrem em projetos/ações que sejam contemplados com destinação de recursos na LOA.

Por fim, este capítulo apresentou as características do ciclo orçamentário como um instrumento de planejamento dos atos governamentais, ponderou sobre as experiências de Orçamento Participativo que inovaram as práticas democráticas no Brasil e aprofundou a análise dos espaços participativos/deliberativos virtuais, que compõem o conceito de democracia digital, com objetivo de aproximar os cidadãos do processo político.

CAPÍTULO 3 - ORÇAMENTO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR EM TERESINA (PI)

Neste capítulo, adentra-se mais no objeto de estudo desta pesquisa: o planejamento orçamentário participativo no município de Teresina (PI) entre os anos de 2013 e 2017. Relembrando, tal recorte temporal justifica-se pelo fato de o ano de 2013 ter sido o marco inicial da participação voltada à inclusão de espaços participativos no processo de elaboração do Plano Plurianual de Teresina. O primeiro tópico deste capítulo trata do histórico do Orçamento Popular de Teresina (OPT), com início há mais de duas décadas, onde inaugurou a inclusão da sociedade na fase de elaboração das peças orçamentárias. Essa experiência já rendeu diversos estudos acadêmicos que investigam a criação do OPT, seus objetivos, seus erros e acertos, o papel da representação dos movimentos sociais e seus resultados. A análise aqui procedida, portanto, atualiza e complementa tais informações.

O segundo tópico, versa sobre a descrição do processo de idealização e execução do projeto “Pensar Mais Teresina”, marco do processo participativo no Plano Plurianual do município. Para tanto, procedeu-se pesquisa junto à Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPPLAN), órgão responsável pela implementação do projeto. Analisa-se também documentos da Prefeitura sobre o tema, bem como notícias veiculadas na imprensa local e no sítio oficial da prefeitura sobre o assunto. Também apresenta dados de entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores da SEMPLAN, participantes das fases de idealização e execução do projeto “Pensar Mais Teresina”.

3.1 Orçamento Popular de Teresina: início da participação no ciclo orçamentário

O município de Teresina foi fundado em 1852, planejado para ser a nova capital do estado do Piauí pela sua localização geográfica banhada por dois rios e está na área central do estado. Sua área territorial é extensa, possui 1.391,98 km², e quase 80% de seu território se localiza na área rural. A Lei Municipal nº 4.831, de 26 de outubro de 2015 aponta que o perímetro urbano é de 264,12 km² (TERESINA, 2016). Segundo dados censitários, o município possui uma população de 814.230 habitantes, sendo 767.557 habitantes residentes na zona urbana e 46.673 habitantes na área rural. Até a década de 2 000 apresentava baixa densidade demográfica (407,4 hab./km²). Historicamente ela apresenta taxas de crescimento econômico elevadas, focada no setor de serviços, superando, inclusive, a média de

crescimento do estado. Entretanto, em 2005 seu PIB per capita foi o mais baixo entre as capitais nordestinas (LIMA, 2010; IBGE, 2010).

A proposta de implementação de uma agenda política de democratização da gestão local no município de Teresina, especialmente quanto à inserção de processos participativos na elaboração orçamentária foi idealizada durante a campanha que elegeu Firmino Filho, do PSDB, a prefeito da capital. No histórico de ascensão das práticas de Orçamento Participativo a inserção de tais modelos ainda era caracterizada como uma prática de gestões esquerdistas, especialmente vinculadas ao Partido dos Trabalhadores (PT). Porém, no ano de 1997, por meio do Decreto nº 3.414/1997, foi criado o Orçamento Popular de Teresina, tornando a experiência teresinense “um ponto fora da curva”, uma vez que foi liderada por um partido historicamente de centro-direita. Pois, até o ano de 1997 não havia previsão de parte de recursos municipais destinados ao debate com a população sobre sua aplicação em Teresina.

Alguns aspectos são apontados como determinantes à inclusão do OPT na agenda municipal: o processo de campanha política, alinhada ao discurso de ações democráticas e participativas em ascendência, até então levantadas como bandeira do esquerdista PT; a influência das experiências de OP em outras capitais do país que ganharam popularidade a partir da experiência porto alegreense, conforme especificado nos capítulos anteriores e; a percepção, pela equipe técnica da Prefeitura, de que as reivindicações da sociedade civil poderiam ser sistematizadas através das consultas realizadas junto à população (PITANGA, 2006; LIMA E SOUSA, 2010), Assim,

a experiência do Orçamento Popular foi idealizada, de um certo modo, para servir ao propósito dos Gestores Públicos, no que se refere ao estabelecimento de uma forma sistemática de reivindicação e de consulta à população, de forma a amenizar os embates entre Estado e Sociedade Civil, gerados, principalmente, pela escassez de recursos públicos diante das necessidades da população que são elevadas. Em Teresina o agente Governo aparece em cena, exercendo um papel ativo e central, na estruturação das condições de surgimento do “Orçamento popular”. Rejeita-se, assim, a visão de que esta experiência se construa “espontaneamente”, sem influência governamental, ou seja, resultante apenas de reivindicações das bases populares (PITANGA, 2006, p .67).

Em contrapartida, na visão de Carvalho (1999), além da decisão política do dirigente municipal e da influência de experiências relativamente exitosas e de notoriedade pública do Orçamento Participativo como em Porto Alegre e Belo Horizonte, a força da pressão da

sociedade civil organizada pela garantia de bens e serviços públicos também foi relevante no processo de implantação do Orçamento Popular de Teresina.

Em relação a reivindicação e mobilização social local (ou ausência desta) enquanto determinante para a implantação de gestões participativas, destaca-se que a organização da população teresinense é marcada por práticas políticas com fortes traços de influências do coronelismo, mandonismo, etc. Romper com a figura de sujeito subordinado para assumir o posto de coparticipação na gestão pública é, sobretudo, uma quebra de paradigmas culturais. “O desafio nesse processo de construção e consolidação dessas práticas participativas de gestão pública está no fato de determinadas ações terem um caráter de sobreposição a costumes que são bastante arraigados na cultura política local” (PITANGA, 2006, p.59).

O Decreto municipal N° 3.414/1997, instrumento responsável pela instituição do Orçamento Popular, nomenclatura usada em Teresina para o Orçamento Participativo, previa a formação da Comissão do Orçamento Popular (COP), além de versar sobre a normatização da metodologia do OP, idealizada após a visita do Secretário de Planejamento da época a Porto Alegre, berço das experiências de orçamento participativo. Entretanto, a “metodologia sugerida foi adaptada à realidade teresinense, tanto no tocante às inúmeras demandas locais quanto à questão da escassez de recursos” (SANTOS NETO, 2005, p. 94).

O decreto determinou que, a partir do exercício 1997, participariam da elaboração do orçamento anual diversos segmentos sociais, por intermédio de entidades representativas e cidadãos teresinenses organizados. A vontade do dirigente político foi, portanto, decisiva para a adoção de uma gestão participativa, uma vez que a própria sistematização da metodologia do OPT foi proposta pela Prefeitura Municipal de Teresina, sem consulta à população, o que, na visão de Guimarães (2014, p. 83) contribui para a criação de uma “dinâmica hierarquizada”.

O desenho institucional adotado inicialmente foi composto por uma estrutura simplória, contendo em suas fases seminários zonais para discussão de prioridades. A participação de representantes da sociedade civil foi limitada a participação individual dos munícipes, sem vinculação a algum grupo organizado da sociedade civil, como associações de bairro, foi excluída. A COP era composta por quatro representantes do Poder Executivo; um representante do Legislativo e dois representantes de movimentos sociais.

Dentre as principais críticas elencadas acerca da metodologia inicial, destaca-se o desenho adotado, uma vez que representantes da sociedade civil se aproximaram da gestão

municipal por interesses pessoais diversos, reforçando uma cultura política individualista. O OPT adquiriu uma personalidade mais “clientelista”, afastando-se do avanço do controle social e das práticas participativas no município. Ademais, a metodologia não ter sido debatida com a sociedade, e sim imposta pela equipe técnica da prefeitura, também inspirou pareceres negativos. O formato adotado era mais consultivo, voltado ao levantamento das demandas sociais, praticamente inexistindo poder de deliberação da comunidade sobre as verbas públicas. (LIMA, 2010; PITANGA, 2006; GUIMARÃES, 2015).

É que a sistemática inicial consistiu num formato muito limitado no — sentido de conferir capacidade decisória à população: além de conceber apenas uma etapa com a participação das comunidades (seminários zonais), onde se discutiam as prioridades, restringiu a representação da sociedade civil na COP, cuja prerrogativa era deliberar sobre a peça final a ser incorporada no plano orçamentário municipal. Na primeira composição da COP, a representação da sociedade civil era de somente dois membros, indicados por duas Federações de Associações de Moradores, sendo os demais representantes do poder executivo (quatro dirigentes de órgãos) e um da Câmara Municipal (LIMA; SOUSA, 2010, p. 29-30).

No segundo ano de sua edição, o Orçamento Popular sofreu algumas modificações. Passou a ser sistematizado em três etapas: a primeira era a das assembleias zonais, voltadas à discussão de propostas e eleição dos agentes do orçamento; a segunda etapa era de reuniões temáticas, onde os debates eram subdivididos em educação, cultura, esporte e lazer, assistência social, saneamento e saúde, habitação; urbanismo e transporte; agricultura e abastecimento, economia e geração de emprego e renda e; a terceira eram os fóruns zonais (centro–norte, centro–sul, norte, sul, leste I, leste II, sudeste e zona rural (sudeste, norte, sul e leste)), espaço em que as propostas eram apresentadas ao Orçamento Popular pelos cidadãos teresinenses organizados (PITANGA, 2006, p. 75-78).

Destaca-se duas alterações relevantes: a instituição dos agentes do OPT, que encabeçavam a mobilização comunitária nas reuniões temáticas e a figura dos delegados zonais, representando as regiões na COP. A etapa de reuniões temáticas foi de grande impacto, uma vez que “despontava como uma estratégia de promoção de um debate global da cidade, evitando-se, assim, os localismos” (LIMA; SOUSA, 2010, p. 23).

No ano 2000, a estrutura do OPT contava com nove assembleias zonais, onde era apresentada a programação de execução das obras e a eleição de agentes do OPT e reuniões temáticas subdivididas em quatro grandes áreas: educação, cultura, esporte e lazer; assistência social, saúde e meio ambiente; habitação, urbanismo, transporte e saneamento e; agricultura,

abastecimento, economia, geração de emprego e renda. Na terceira etapa ocorriam os fóruns zonais para a eleição de cinco prioridades zonais e elaboração de dez propostas, além da eleição dos delegados. Na última fase, a Comissão Municipal do Orçamento, composta por vinte e sete membros, sendo catorze delegados zonais, quatro representantes do movimento popular, oito representantes do Poder Executivo e um do Legislativo, deliberava sobre a aprovação dos relatórios específicos de cada grupo de propostas encaminhadas nas primeiras etapas (TERESINA, 1999).

No ano seguinte, o número de agentes do orçamento foi ampliado para até 154 (cento e cinquenta e quatro), sendo quarenta representantes da zona rural e cento e catorze da zona urbana. O Regimento Interno do OPT para 2001 apresentava as seguintes etapas: assembleias para eleição de agentes do Orçamento Popular; reuniões temáticas abordando treze temas; assembleia para eleição de delegados do orçamento, com a escolha de três delegados para cada uma das regiões urbanas e dois delegados para cada zona rural; fóruns zonais para eleição de prioridades e propostas e, finalmente, a fase de decisão sobre a aprovação dos relatórios específicos de cada grupo de propostas encaminhadas pela Comissão Municipal do Orçamento. O novo formato procurou aumentar numericamente a representatividade da população na condução e discussão do Orçamento Popular, na primeira etapa do processo, como também restringiu a escolha dos delegados do orçamento a agentes eleitos (PITANGA, 2004).

Entre 2003 e 2004, a estrutura do OPT apresentava assembleias para eleição de representantes de entidades organizadas, que deveriam ter cadastro na Coordenação do OPT. A quantidade de representantes eleitos dependia diretamente da participação popular, obedecendo aos seguintes critérios: até vinte e nove participantes não elegia representante; de trinta a setenta e nove participantes elegia um representante; acima de oitenta participantes poderia eleger dois representantes. Cada representante de entidade poderia votar em um delegado e em três propostas.

A segunda etapa consistia nos fóruns para eleição de delegados, com números limitados por regionais da zona urbana e rural, totalizando a eleição de sessenta delegados e escolha de duzentas e trinta propostas. Por fim, a Comissão Municipal do Orçamento era responsável por receber e apreciar as propostas e decidir como enquadrá-las no Orçamento Municipal. A CMO tinha a seguinte composição: sessenta delegados eleitos, quatro representantes do movimento popular, doze representantes do Poder Executivo Municipal e

um representante do Poder Legislativo, além dos respectivos suplentes de cada representante (TERESINA, 2003).

As mudanças ocorridas, portanto, tiveram dois aspectos importantes: primeiro, o fato de facilitar a discussão, isso na visão dos técnicos da Prefeitura, porque o debate acerca das prioridades ficou restrito ao grupo de representantes, escolhidos previamente, com a população, o que tornou mais cômodo e mais viável, em termos de recursos necessários (aparato técnico). Por outro lado, perdeu-se um pouco do contato direto com a população. Os representantes discutem agora com a comunidade que representam, e estes são encarregados de obter as informações necessárias oriundas da base (ou seja, ainda nos bairros); estas informações são previamente filtradas para, posteriormente, encaminhá-las ao debate com os representantes do Executivo e do Legislativo. Por conseguinte, a mudança tornou a comunidade mais distante das decisões finais do Orçamento Popular, visto que estas têm que eleger seus representantes. Porém, ainda podemos dizer que existe um contato direto com a população, visto que estes ao acompanhar todo o processo são componentes importantes para o seu bom funcionamento (PITANGA, 2004, p. 99).

De 2004 a 2007 as etapas de funcionamento do OPT sofreram somente uma modificação relevante: a quantidade de representantes eleitos por entidades passou a ser de um para a organização que reunisse mais de vinte e nove pessoas, e dois representantes eleitos para as entidades que apresentaram frequência superior a oitenta municípios.

Após o ano de 2007, o OPT tinha em seu desenho três etapas: assembleias regionais, fóruns para eleição de delegados e propostas por regional e instalação e funcionamento da Comissão do Orçamento Popular. Em 2008, uma nova mudança foi realizada na metodologia do OPT, dando a possibilidade de cada entidade eleger somente um representante, desconsiderando o quórum de participantes em suas assembleias (LIMA, 2010, p.135; GUIMARÃES, 2014, p. 87 - 90).

Conforme os Decretos Municipais que regulamentaram o OPT, entre os anos de 2008 à 2014, as três etapas mantiveram-se sem grandes mudanças, observando a realização de fóruns zonais, sendo cinco, um em cada regional, a eleição de dez delegados para cada regional da zona urbana e cinco da zona rural, elegendo ao todo cinquenta propostas em cada regional da zona urbana e vinte da zona rural. A COP preservou a seguinte composição até 2012: oitenta e três membros, sendo sessenta delegados eleitos nos fóruns; cinco representantes do movimento popular; dezessete representantes do Poder Executivo e um representante do poder Legislativo. Em 2013, a Comissão passou a contar com um membro a menos, excluindo-se um representante do Executivo (MENDES, 2018).

Dentre as determinantes apontadas pelos pesquisadores das experiências de Orçamento Participativo no Brasil, como visto no segundo capítulo, a capacidade financeira do município em arcar com as despesas das solicitações da comunidade, definidas como prioritárias, é fundamental para o êxito e continuidade do processo participativo (AVRITZER, 2000). Mesmo em grandes cidades como Belo Horizonte e Recife, o atraso na entrega de obras propostas no OP, conduziu a um descrédito e vazão da sociedade.

No caso teresinense, até 2010, o aumento da receita municipal era desmotivador, estando o orçamento comprometido com despesas de pessoal e custo da própria máquina administrativa, restando pouca verba para investimentos, principal objetivo do OPT. Dessa forma, a Prefeitura Municipal de Teresina buscou recursos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para incrementar os investimentos, todavia, atrasos nos repasses do empréstimo geraram adiamento na execução das obras, gerando um efeito dominó que terminou ensejando na desvinculação dos recursos externos às propostas votadas no Orçamento Popular de Teresina. Em 2006, na gestão do prefeito Sílvio Mendes (PSDB), não houve OPT, tendo em vista o acúmulo de obras em atraso e a deficiência de recursos financeiros (GUIMARÃES, 2014).

Em 2007, outras mudanças se fizeram necessárias e, a partir desta edição, passou-se a exigir quórum mínimo de 50 pessoas (registradas em ata) por assembleia. Ademais, a PMT implementou visitas *in loco*, onde para cada proposta/obra selecionada nos fóruns era realizada uma visita ao local para ser analisado a viabilidade técnica de cada obra. Em 2009 também não houve OP devido às enchentes dos rios Poti e Parnaíba que margeiam a cidade e afetaram financeiramente o município (LIMA; SOUSA, 2010; GUIMARÃES, 2014).

A partir da edição do OPT 2012, restringiu-se 03 (três) quantidade de propostas a serem solicitadas por assembleia. A mudança foi justificada pela equipe da Prefeitura como resposta ao aumento do número de entidades organizadas em cada região da cidade, sendo então necessário um filtro para otimizar o processo e dar maior assistência às comunidades. Ademais, algumas propostas eram tidas como inexequíveis. Em 2013 foi instituído o Conselho do Orçamento Popular de Teresina, deixando de existir a comissão do OPT e, mudou-se a nomenclatura de delegados para conselheiros. Entretanto, conforme Mendes (2018, p. 83), tais modificações foram “realizadas conforme o entendimento da própria equipe da Prefeitura de Teresina, sem consulta aos munícipes para reestruturar o desenho do OPT”.

Em 2014 a edição do OPT seguiu a seguinte estrutura, discriminada no Manual do Orçamento Popular: cadastramento das entidades comunitárias, assembleias zonais para eleição de um representante e três propostas já pré-definida pela PMT, fóruns zonais, Conselho Municipal do Orçamento Popular. O CMOP ficou responsável por receber as 200 (duzentas) propostas finais, realizar as visitas *in loco* para o estudo da viabilidade técnica da ação proposta, além de alocar recursos e enquadrá-las na LOA. A composição do Conselho contava com 60 (sessenta) conselheiros eleitos e suplentes, representando as entidades; 05 (cinco) conselheiros indicados e 05 (cinco) suplente, dos movimentos populares; 16 (dezesesseis) conselheiros indicados e 16 (dezesesseis) suplentes indicados pelo Executivo municipal, e 1 (um) conselheiro indicado e 1 (um) suplente, representante da Câmara Municipal, totalizando.

A participação direta do munícipe era vetada, sendo necessária sua vinculação a alguma entidade da sociedade civil organizada. Isso reforça a necessidade de o cidadão procurar associações ou grupos de diversos temas para juntos, angariarem forças para a melhoria da comunidade. Entretanto, não seria plausível um espaço voltado para propostas individuais, uma vez que nem sempre o cidadão sente-se representado por algum grupo?! Não seria tal aspecto uma forma de perpetuar a representatividade mesmo em espaços participativos democráticos?! Para Mendes (2018, p. 80), restringir o envolvimento do cidadão ao orçamento que tem como base a participação, obrigando a vinculação a uma entidade cadastrada no órgão responsável pelo Orçamento Popular, é “limitar a sua potencialidade e reforçar a disseminação de práticas onde poucos representam os interesses de muitos”.

É recorrente nos estudos do OPT (PITANGA, 2004; LIMA, 2010; GUIMARÃES, 2014; MENDES, 2018) indagações quanto à necessidade de representantes da sociedade civil organizada gerar novas práticas clientelistas; uma espécie de troca de favores entre os membros da comunidade e suas lideranças, que, por muitas vezes, buscam apadrinhamentos políticos. Ademais, estariam essas entidades realizando uma representação democrática, visando o interesse comum de todos os munícipes? Ou corroboram para uma gestão mais individualista, procurando benefícios apenas para a comunidade que representam?

Em entrevistas realizadas para esta pesquisa com lideranças comunitárias que já registraram participação no OPT em algumas edições, bem como em trechos de entrevistas registradas em outras pesquisas acadêmicas (MENDES, 2018; GUIMARÃES, 2014),

demonstram que, no geral, os representantes de associações e outras organizações se articulam para formação de delegados e aprovação do que favorece diretamente a sua comunidade, além de afirmarem que há entidades privilegiadas na execução das obras:

às vezes a gente luta tanto e não consegue, outros conseguem rápido (entidades representativas). Aí você vai olhar a árvore genealógica, é política. Não devia ser assim, os dirigentes deveriam governar para todos, não para alguns. Existem lideranças privilegiadas. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO ITARARÉ)

Não só no caso da participação no OPT de Teresina se observa tais questionamentos a respeito dessa repaginação do clientelismo. Ocorre que o objetivo da inserção no sistema político brasileiro da participação, para além dos processos eleitorais, buscou uma nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade civil, propiciando uma abordagem paritária das questões locais, combatendo, assim, práticas autoritárias e de perpetuação de benefícios sempre direcionados as elites. Entretanto, as próprias lideranças entraram em competição por recursos, visto que a destinação orçamentária para os Orçamentos Participativos é, em grande maioria, escassa. Isso reforçou práticas autoritárias e clientelistas entre as próprias entidades da sociedade civil organizada, suscitando a dúvida quanto aos benefícios do mesmo (JACOBI, 2000; AVRITZER, 2004; NAVARRO, 2003).

O questionamento ao Orçamento Popular de Teresina como um espaço democrático evidencia, por depoimentos dos próprios integrantes de entidades participantes do OPT, em pesquisas acadêmicas, que atendem primordialmente às demandas da sua comunidade e só depois voltam à discussão de propostas que beneficiam a sociedade como um todo. O cenário descrito por conselheiros/delegados ou representantes das entidades reforçam um “campo de batalha”, onde lideranças buscam apoio político em troca de recursos (MENDES, 2018; GUIMARÃES, 2014).

Nesse impasse, olhar apenas para as suas próprias necessidades, proporcionada pela forma de como são decididas as propostas, uma vez que se determina pela capacidade de negociação das lideranças, no caso de Teresina, contribui para que as prioridades embora pontuadas, sejam usurpadas pela força representativa das lideranças, por ter estas o veredito da aplicação dos recursos. A busca pelo favorecimento apenas de sua própria comunidade, indica que as lideranças que participam do Orçamento Popular desvirtuam sua atuação enquanto mecanismo com a finalidade de atender as necessidades segundo critérios de uma paridade social (MENDES, 2018, p. 90).

Ao descrever as etapas da edição do OPT de 2014 - 2015, a Coordenadora do Orçamento Popular de Teresina pontua que os representantes eleitos nas assembleias podem solicitar até 03 (três) propostas, mas estas precisam estar elencadas no Manual do Orçamento Popular. Questionada sobre em que bases o manual que contém as propostas para escolha é elaborado, a servidora respondeu o seguinte:

esse manual é elaborado com base nas próprias ações de cada órgão daqui (PMT), então assim para que a população saiba exatamente o que pedir, a gente elencou todas as funções de governo da Prefeitura e todas as ações dentro dessas funções, que muita gente chega assim “Ah meu bairro tá precisando mais de segurança.”, mas na realidade segurança não é uma função nossa, embora agora a prefeitura esteja implementando isso aos poucos. Então assim a gente tenta direcionar melhor, até para gente incluir na Lei. Vinha cada pedido absurdo... tendo um norte para eles ficava melhor. E eles precisam mensurar valores, pois muitos deles pensam “ah eu vou pedir uma creche”, gente não é só construção, não é só um prédio, ele requer custos, tem equipamento, tem pessoal, não é fácil... (COORDENADORA OPT, 2019).

Percebe-se que essa nova metodologia já direciona as propostas conforme o planejamento da gestão municipal, sendo concedido à comunidade apenas a função de eleger o que é mais emergencial. Ao tempo em que pode nortear as propostas, mostrando à população a viabilidade de execução, além das próprias temáticas que são, ou não, de competência do Executivo municipal, tal direcionamento também pode tolher necessidades reais da população que não foram incluídas no planejamento técnico. Como demonstra a Coordenadora do OPT, ao indicar que o último Orçamento Popular implementado pela prefeitura foi no ano de 2014-2015:

o Orçamento Popular está há alguns anos sem acontecer... O prefeito deu uma paradinha no OP [*sic*] para poder atualizar algumas obras. [...] A gente está executando o que já foi aprovado, pois teve essa crise que assolou todo o Brasil, teve falha [baixa] na arrecadação do município, então tudo isso gerou um atraso na execução das obras. Então, em vez de destinar recursos para a população solicitar novas obras, ele [o prefeito] disse “Enquanto eu estiver devendo um prego, eu não vou fazer um novo Orçamento [OPT] nós vamos executar o que já foi aprovado”. (COORDENADORA OPT, 2019).

A capacidade financeira da PMT é apontada como a grande causa para a estagnação do Orçamento Popular de Teresina. Fato este que parece comum a quase todas as experiências de OP que foram sendo desgastadas e entraram em declínio (AVRITZER, 2003; BEZERRA, 2016). Obras em atraso e falta de credibilidade dos cidadãos na ferramenta participativa são justificativas apontadas recorrentemente nos relatos de estudos do tema.

Na última edição, a Coordenação do OPT informou que cerca de 22% (vinte e dois por cento) do orçamento de investimento era destinada ao Orçamento Popular. Sobre tal aspecto, Guimarães (2014, p. 92) pontua que entre os anos de 2005 e 2013, não foi utilizado todo o teto reservado para as aplicações do OPT, exceto no ano de 2007, o que demonstra o alto grau de inadimplência das propostas do OPT, impactando, pois, na redução das expectativas no programa por parte das comunidades e associações, levando ao esmorecimento do engajamento comunitário.

Outro ponto relevante é o fato do OPT ter sido desvinculado da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação e passou a integrar a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, devido à natureza das propostas eleitas no OPT serem mais voltadas aos trabalhos desta Secretaria. Entretanto, fica o questionamento: até que ponto existe diálogo entre a SEMPLAN e a SEMDUH, especialmente ao vislumbrarmos que a maior parte das obras votadas no OPT precisam estar articuladas com o planejamento urbano, inclusive no que diz respeito às diretrizes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, instrumento coordenado pela SEMPLAN?

Sobre o público participante do OPT, a Coordenadora, que está há quase de vinte anos no cargo, pondera que os representantes são geralmente vinculados a bairros de baixa renda, de população mais carentes:

o perfil continua o mesmo, a camada mais carente. O Prefeito sempre chama atenção da gente e diz para tornar o Orçamento Popular mais acessível para a classe média também. A gente não vê o pessoal por exemplo, da zona leste, do Jockey, participando. Mas não participam porque não querem, ninguém proibiu. Então uma coisa que eu reluto muito, e bato muito nessa tecla “mas não participam porque não querem”, eles não se associam porque não querem, ninguém proibiu a participação deles. “Ah, mas vamos fazer um OP digital” (...) Mas é porque não querem sair de casa para ir participar de uma reunião. Será que estão realmente precisando?! A camada carente quer e vai atrás; está doendo na pele deles. Estão sem saneamento básico, o filho está numa escola muito longe, tem que pegar não sei, quantos ônibus... Então ele está buscando melhoria para a comunidade dele.

Sobre a continuidade do OPT por vias digitais a coordenadora afirmou o seguinte, “a gente tem estudado, está com um ano que a gente discute muito isso, mas ainda não tem previsão” (COORDENADORA OPT, 2019).

Entre os anos de 1998 e 2017, a zona Sul, área mais carente de Teresina, “aparece com o maior número de obras aprovadas pelo Orçamento Popular de Teresina” (MENDES,

2018, p. 97), o que confirma a declaração da Coordenadora do OPT sobre o público. Dentre as obras mais aprovadas durante esse tempo estão a construção e/ou reparação de calçamento e asfalto de vias, seguida por unidades habitacionais, construção/reparação de bueiros e galerias, construção de quadras esportivas, centros comunitários, praças, creches e academias públicas. Localidades que “antes eram desprovidas de investimentos públicos, com o OPT, passaram a ser beneficiadas pelo engajamento da sociedade envolvida no processo decisório no âmbito da gestão pública municipal” (MENDES, 2018, p. 97).

Inevitavelmente, relaciona-se tal dado ao caráter redistributivo que outras experiências de Orçamento Participativo no país apresentaram. Ao analisar os 20 anos de experiência do OPT, Mendes (2018) concluiu que, apesar das limitações na estrutura metodológica, o Orçamento Popular de Teresina fomentou o despertar de práticas participativas na gestão municipal.

Envolver o cidadão na gestão municipal de Teresina através do Orçamento Popular implica em um ganho qualitativo. Este ganho reflete na satisfação do indivíduo em fazer parte e tomar parte do processo de gestão, o que possibilita um desejo de participar e contribuir cada vez mais para o processo de construção e continuação desse mecanismo de participação (MENDES, 2018, P. 94).

Entretanto, Guimarães (2014), discorre que o valor destinado ao OPT era irrisório diante do valor total dos recursos para os programas do governo, criando então, uma ilusão de participação, pois o centro decisório acerca dos rumos dos investimentos municipais continuava centralizado. Fato este também observado nessa pesquisa.

As experiências com o Orçamento Popular de Teresina, como visto, somam várias críticas e exaltações. Pontua-se que, apesar de um desenho institucional que mudou inúmeras vezes, ainda apresenta falhas, e que as mudanças de metodologia e gestão tenham provocado altos e baixos no OPT ao longo de sua existência, inclusive provocando pausas em suas edições, é significativa a contribuição do mesmo para o processo de democratização da gestão municipal, além de ser uma ferramenta de conscientização política e engajamento da sociedade civil.

Conforme os dados coletados, o OPT atualmente está enfraquecido. De certo, a perda é muito maior caso esse instrumento participativo não volte a existir pois, apesar de apresentar lacunas evidentes em sua metodologia, a manutenção de espaços participativos é fundamental para se evitar o colapso do próprio sistema democrático, na relação democracia representativa

com democracia participativa, especialmente em tempos de crise política, social e econômica, onde a democracia é colocada à prova constantemente.

Mudar sua metodologia pode não ser a solução definitiva para a retomada de sua credibilidade, mas é um caminho, especialmente se a definição da nova metodologia for debatida com a sociedade. Da mesma forma, a inclusão de um espaço digital pode atrair novos participantes, oxigenando assim uma experiência que se encontra fatigada.

3.2 “Pensar Mais Teresina”: novo espaço de participação no planejamento orçamentário.

Assim como as demais experiências de Orçamento Participativo no país, o OPT foi direcionado à discussão de destinação orçamentária para o exercício financeiro do ano seguinte, somando propostas a serem incluídas na Lei Orçamentária Anual. Tal limitação temporal pode impor restrições ao seu sucesso, especialmente se considerarmos que as verbas de investimentos sempre são menores que as demandas da sociedade.

Programas, projetos, ações e obras que impactam a redistribuição de renda e a modificação ou criação de políticas públicas transformadores da realidade social são as finalidades das práticas de OP em geral, possuem fases extensas e complexas de planejamento, execução e monitoramento. Somado à extensão temporal, a participação social se torna mais hermética quando se ver a imprescindibilidade da continuidade dos processos.

Nesse sentido, ainda que a sociedade tenha influência em uma grande proporção de recursos do orçamento do ano seguinte, tal espaço de tempo, e a limitação orçamentária de um ano de arrecadação é diminuta. A capacidade financeira de Teresina, como visto, ficou ainda mais limitada nos últimos anos devido à desvinculação dos recursos externos às propostas votadas no OPT, o que colaborou para o declínio do mesmo.

A faceta pedagógica argumentada nos processos participativos, que busca o desenvolvimento da conscientização cidadã e compreensão da comunidade sobre o funcionamento da máquina estatal fica restrita, uma vez que o Orçamento Público brasileiro vai muito além da Lei Orçamentária Anual. A percepção do ciclo orçamentário passa pelo entendimento do que é planejamento na gestão pública. As metas e prioridades do Executivo estarão elencadas desde o Plano Plurianual, e as Leis Orçamentárias Anuais elaboradas durante sua vigência têm, por obrigação legal, que estejam vinculadas ao que já foi proposto para o quadriênio.

Ora, não há como se sentir parte de uma gestão onde não se conhece sua lógica global de funcionamento. Evidencia-se, pois, que a participação popular no ciclo orçamentário deve ser estendida para todas as peças que o compõem, além de ser aconselhável que também haja espaços participativos em demais instrumentos de planejamento público, além do orçamento. Isso porque a gestão realmente participativa engloba (ou deveria englobar) a maior parte dos projetos governamentais de grande impacto.

Quanto mais amplo o espaço dado aos cidadãos para atuarem junto à gestão pública, mais parte dela se sentem, não apenas no sentido de cobrança aos governantes, mas de atenção à própria postura da sociedade enquanto provedora da máquina pública. Os espaços de participação colaboram no desenvolvimento de cidadãos que coparticipam da gestão local (DAGNINO, 1994).

Ribeiro e Grazia (2003), discorrem que entre os principais desafios encontrados para a consolidação do OP, encontra-se a limitação de vinculação entre as demandas específicas e imediatas apresentadas pela comunidade nas etapas de levantamento de carências e as estratégias governamentais de médio e longo prazo. A superação de tais pontos depende das possibilidades de monitoramento do orçamento e dos investimentos elencados nos processos participativos, além da readequação da máquina administrativa com a organização de processos deliberativos que garantam a parceria efetiva entre governantes e governados.

A Lei Orgânica do Município de Teresina, portanto, versar sobre a participação comunitária no planejamento municipal, diz no seu Art. 171 que “o Poder Público Municipal buscará, por todos os meios ao seu alcance, a cooperação dos representantes da sociedade representativa da comunidade no Planejamento Municipal” (TERESINA, 2017). Além disso, a legislação federal trata da garantia da participação da comunidade nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, em consonância com a temática em todo o território nacional.

Planejamento é, pois, um termo de grande alcance na gestão. Planejar é a primeira etapa do processo administrativo de qualquer gestor, e, deve considerar aspectos atuais, vislumbrar possíveis cenários futuros a fim de atuar de maneira mais eficiente e efetiva (CHIAVENATO, 2015).

O planejamento norteia a organização seguir os objetivos definidos, empregando para tal todo o seu potencial disponível. Entretanto, a fase do “planejar” pode ser aplicada em diferentes níveis hierárquicos, pode definir objetivos por lapsos temporais alargados ou não e

pode envolver diferentes *stakeholders*¹⁷. O planejamento estratégico, por exemplo, consiste na etapa macro, com objetivos de médio/longo prazo, envolvendo programas, projetos amplos e ações.

Oliveira (2011, p. 39) destaca o conceito de planejamento estratégico, que em sua elaboração possui três dimensões operacionais: “o delineamento, a elaboração e a implementação”. O delineamento compreende a estrutura metodológica do processo, a elaboração abrange a obrigação de identificar as oportunidades e as ameaças do ambiente, avaliar os pontos fortes e fracos e sua capacidade de retirar vantagens das oportunidades, explicitar os objetivos e as metas a serem alcançadas e, também, desenvolver maneiras para realização das estratégias. Já a implementação abarca outros assuntos organizacionais e de monitoria.

Na administração pública essa temática se mostra relevante. Joyce (1999; apud OTA, 2014, p. 53-60) aponta que o planejamento estratégico auxilia o alcance de resultados e a eficiência dos serviços públicos, através da identificação de oportunidades e redução de riscos, além da revisão e redesenho do órgão quanto à estrutura e aos processos. Bryson (2004; apud OTA, 2014, p 53-60) discorre sobre os benefícios da adoção do planejamento, especialmente o estratégico, para o êxito das organizações não lucrativas, diz ele:

o primeiro benefício é a promoção do pensamento estratégico, que significa a análise do ambiente externo e das capacidades internas, abertura do diálogo entre atores-chave, ter um direcionamento de longo prazo e estabelecimento prioridades. O segundo benefício é o aprimoramento do processo de decisão. O planejamento estratégico — por identificar os principais desafios e questões a ser enfrentados pela organização e por discernir quais destes estão sob controle da organização e quais não estão — permite aos gestores focarem os seus esforços na busca de soluções para os assuntos cruciais sob seu controle e influenciar os que não estão. O terceiro benefício é a otimização da performance. O PE força uma boa gestão, uma vez que é decorrente de um processo de clarificação e endereçamento das questões cruciais para organização, bem como resposta rápida e eficiente para as mudanças nas demandas e pressões internas e externas. Como quarto benefício, Bryson (2004) aponta que o planejamento estratégico proporciona maior coordenação sistêmica. Como as instituições públicas lidam com questões de interesse público é comum haver mais de uma organização (pública, privada ou sem fins lucrativos; federal, estadual, municipal ou internacional) atuando dentro de um mesmo escopo ou em função de um mesmo objetivo (BRYSON, 2004; apud OTA, 2014, p. 54).

Dentre os instrumentos de planejamento público no Brasil, encontra-se o Plano Plurianual, peça de maior lapso temporal no Orçamento Público, Os Planos de Governo¹⁸

¹⁷ Termo utilizado na Administração para se referir às partes interessadas na organização, como os gestores, investidores e a própria sociedade.

apresentam propostas para quatro anos de mandato, tempo máximo para execução do que foi expresso na plataforma de projeto do candidato. Dessa forma, através do planejamento orçamentário plurianual as propostas explanadas no Plano de Governo que fundamentaram a campanha eleitoral do gestor poderão ser executadas.

O envolvimento da comunidade na elaboração e execução do Plano Plurianual é irrefutavelmente elementar para a construção de uma gestão pública participativa. Ademais, apesar da legislação eleitoral não propor sanções à não execução do Plano de Governo, entende-se que os argumentos expressos durante a campanha eleitoral que elegeram a plataforma política, portanto, é uma espécie de compromisso moral com os eleitores que levaram o chefe do Executivo a ocupar o cargo. Dessa forma, alinhar as propostas do Plano de Governo ao PPA seria primordial para o cumprimento dos compromissos assumidos com a sociedade no decorrer da campanha.

Conforme nossa pesquisa exploratória na Prefeitura Municipal de Teresina, constatou-se que a elaboração do Plano Plurianual da capital era realizada pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPPLAN). Não há registros formais de participação popular no processo de elaboração e/ou acompanhamento de PPA's anteriores ao recorte temporal desta pesquisa.

Mas, no ano de 2013, durante a terceira gestão do prefeito Firmino Filho (PSDB), sob a coordenação do então Secretário Municipal de Planejamento Washington Bonfim, foi desenvolvido o projeto "Pensar Mais Teresina". O cenário político municipal marcava a retomada do PSDB à Prefeitura após o mandato de Elmano Ferrer¹⁹, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

No cenário nacional, foi o ano das grandes manifestações populares no Brasil, estendida para várias cidades do país, levando multidões às ruas. O estopim teve início contra o aumento das passagens do transporte público, mas logo foi disseminado para marchas

¹⁸ Instrumento que contém as propostas detalhadas dos candidatos à Chefia do Executivo para os quatro anos de mandato. A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009 tornou obrigatório o registro do Plano de Governo juntamente com o requerimento de registro de candidatura na Justiça Eleitoral, dando nova redação do art. 11, § 1º, IX, da Lei 9.504/97.

¹⁹ Elmano Ferrer foi eleito como vice-prefeito de Teresina em 2004 e reeleito em 2008, na chapa do tucano Silvio Mendes, que, em 2010 renunciou ao cargo para disputar o Governo do Estado do Piauí, deixando Elmano à frente da Prefeitura Municipal de Teresina. Após rivalidades políticas, Elmano lançou sua candidatura a Prefeito em 2012, tendo sido derrotado no segundo turno por Firmino Filho, que reassumiu a PMT em 2013.

contra a corrupção, contra a Proposta de Emenda Constitucional 37²⁰ e contra gastos excessivos com as obras para a Copa do Mundo 2014, sediada no Brasil. O slogan “O Gigante Acordou” estava presente em quase todas as manifestações, fazendo referência ao povo brasileiro que estava agora atento aos atos políticos dos governantes.

Aquele ano passava por um contexto político e social atipicamente aberto à reivindicações, como há anos não se via no país. Dessa forma, o cenário era propício à inserção de espaços para a participação popular, uma vez que a sociedade estava voltada ao controle social da gestão pública. Em Teresina, estima-se que, pelo menos, 15 (quinze) mil pessoas estiveram presentes em um dos dias de paralisação²¹, dentre representantes de organizações sociais, membros do Ministério Público, integrantes do sindicato dos bancários, e da Ordem dos Advogados Brasileiros (OAB) no Piauí, professores e populares.

O “Pensar Mais Teresina”, foi desenvolvido nesse contexto, trouxe ferramentas participativas inovadoras para a época, pelo menos no que diz respeito ao contexto teresinense. Para compreender as etapas do projeto, foi empreendida consulta aos documentos elaborados pela Prefeitura e registros da imprensa local. Ademais, foi realizada entrevista com a atual Secretária Executiva de Orçamento e Gestão, que em 2013 esteve envolvida na equipe técnica do projeto, frente à Assessoria da Coordenação da SEMPLAN, bem como com a servidora que à época exercia o cargo de Chefe de Gabinete da SEMPLAN e hoje compõe o quadro da referida assessoria.

As informações coletadas dão conta de que a gênese do projeto se baseou na metodologia que já era aplicada no Governo Federal, com embasamento legal na Lei de Responsabilidade Fiscal e demais dispositivos que versam sobre participação popular nos atos de planejamento e gestão dos órgãos públicos. Os instrumentos de planejamento dos órgãos da União já eram traçados respaldados pelas premissas de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), conforme se constata no seguinte trecho da entrevista da secretaria executiva do orçamento:

eu não acompanhei os PPAs passados, mas quem trabalhava na equipe há mais tempo comenta que antes o PPA era elaborado pela equipe da Prefeitura mesmo, de forma interna, não havia espaço de participação popular destinado para a elaboração

²⁰ Projeto legislativo brasileiro que pretendia emendar a Constituição brasileira para incluir a apuração de investigações criminais como atividade privativa da polícia judiciária.

²¹ Notícia disponível em: <http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2013/06/manifestacao-reune-cerca-15-milpessoas-pelas-ruas-de-teresina.html>

do Plano Plurianual. O “Pensar Mais Teresina” foi o primeiro evento realizado que trouxe a participação popular para o PPA. Já tínhamos participação no orçamento municipal por meio do Orçamento Popular de Teresina há um bom tempo, mas era específico para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, a LOA (SECRETÁRIA EXECUTIVA DE ORÇAMENTO E GESTÃO, 2019).

Foi o (*sigilo do nome*) que era assessor na época, que trouxe essa nova metodologia em consonância com o modelo que já era adotado no Governo Federal. Quando o prefeito assumiu em janeiro de 2013, essa pessoa, que era economista do Ministério da Fazenda, veio por meio de cessão trabalhar na Prefeitura como assessor do prefeito para coordenar a elaboração das peças orçamentárias. Ele já trabalhava e conhecia a metodologia nos órgãos federais, inclusive as tecnologias que eram utilizadas. Então ele trouxe essa metodologia de lá, e adaptou para Teresina (EX-CHEFE DE GABINETE DA SEMPLAN, 2019).

Para adequar o modelo federal ao municipal, a SEMPLAN optou pela divisão sistematizada do PPA em cinco Eixos Temáticos: governança, inclusão social, qualidade de vida, sustentabilidade ambiental e produtividade econômica. Tal divisão aproxima-se das diretrizes de políticas globais adotadas pela ONU sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Esses temas já haviam sido detalhados, ainda que com outras nomenclaturas, no Plano de Governo 2013 - 2016 do Executivo municipal²².

Esses eixos foram pautados no disposto da “Agenda 2015”, um Plano de Desenvolvimento Sustentável do município, oriundo de uma iniciativa da Prefeitura de Teresina que discutiu o planejamento, o meio ambiente e o processo de desenvolvimento urbano, econômico e social. Tal documento foi elaborado no período entre agosto de 2001 (tendo com referência o I Congresso da Cidade) e agosto de 2002 (quando ocorreu o II Congresso da Cidade), com a análise de dezessete temas que abarcavam o desenvolvimento municipal, com espaços de participação popular. O produto entregue foi submetido à aprovação pela Câmara Municipal que instituiu o Plano de Desenvolvimento Sustentável de Teresina como Plano Diretor da Cidade²³.

A modelagem adotada no projeto foi definida pela equipe técnica da SEMPLAN. Não houve, portanto, uma reivindicação das entidades civis organizadas para a implementação do PPA participativo, tão pouco consulta a tais entidades para definir a metodologia que seria aplicada ao projeto. Aqui, percebe-se que a vontade do dirigente, assim como no Orçamento Popular de Teresina, foi determinante para a engrenagem da iniciativa.

22 Teresina de Direitos, Teresina de Oportunidades, Teresina criativa, Teresina Eficiente e Teresina Sustentável.

23 Fonte: SEMPLAN. Disponível em <https://semplan.teresina.pi.gov.br/agenda-2015>

Além da elaboração do PPA participativo, o “Pensar Mais” se destinou ao debate do Plano Municipal de Saneamento Básico, em parceria com o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, e discussões para o Planejamento Integrado de Mobilidade e Espaço Urbano. Todos os planos listados abrangem objetivos macros a médio/longo prazo, sendo, portanto, parte do planejamento estratégico municipal. Dessa forma, são instrumentos complexos que exigem cautela na elaboração, especialmente quanto à previsão de riscos em cenários futuros.

A junção dos planos em um único evento é explicada pela Chefe de Gabinete da SEMPLAN à época, da seguinte forma:

verificamos que tínhamos muitos planos dentro da Prefeitura e que poderíamos usar as mesmas reuniões para abranger todos e conseguir o maior número de participação popular possível. Isso porque a cada vez que a gente saía, que a gente chamava as pessoas, que fazia reuniões, era um trabalho muito pesado, muito desgastante... Então juntar todas essas ações de planejamento municipal dentro do “Pensar Mais Teresina” facilitava muito (EX-CHEFE DE GABINETE DA SEMPLAN, 2019).

O Seminário “Pensar Mais Teresina”, evento global do projeto, ocorreu entre os dias 17 e 19 do mês de junho de 2013, no auditório da FIEPI. Qualquer cidadão poderia se inscrever gratuitamente, sem necessidade de vinculação a uma entidade civil organizada. Dessa forma, admitia-se a participação individual e direta, rompendo com a exigência de representatividade que a prefeitura utilizava há quase vinte anos no Orçamento Popular.

As lideranças que historicamente participavam do OPT e demais iniciativas da prefeitura (audiências públicas, reuniões, etc.) foram convidadas formalmente para a participação no evento. Além de público do perímetro urbano e rural de Teresina, houve o envolvimento de mais quinze municípios que ficam no entorno da capital, além de Timon (MA). Ademais, foram expedidos convites formais aos conselhos profissionais: Ordem dos Advogados do Brasil e a várias Instituições de Ensino Superior da capital.

Em entrevista à imprensa local no dia do evento, o prefeito explanou a importância desta fase do planejamento municipal. O gestor pontuou que “o processo de desenvolvimento está fortemente influenciado pelas suas instituições, suas regras. Vivemos um momento muito importante disso. Para enfrentar os grandes desafios, precisamos ter novas instituições, novas regras e novas formas de pensar essas regras”²⁴.

²⁴ Notícia “Seminário 'Pensar Mais Teresina', na FIEPI, planeja futuro da capital “ - Portal 180 Graus. Disponível em: <https://180graus.com/geral/seminario-pensar-mais-teresina-na-fiepi-planeja-futuro-da-capital>

No mesmo veículo de comunicação, o então Secretário municipal de Planejamento e Coordenação explanou sobre a relevância do projeto: “a gente está dando um passo importante no sentido de aprimorar as ferramentas de planejamento da nossa capital. E isso não é só através do seminário, no site é possível dar as sugestões, ele vai ficar no ar o ano todo”.

O Seminário iniciou com a abertura solene presidida pelo Prefeito, seguida da palestra “Planejamento Integrado de Mobilidade e Espaço Urbano: Desenvolvimento Orientado Sustentável”, ministrada pelo especialista em mobilidade urbana, Bernardo Alvim. O segundo dia de programação foi iniciado pelo Secretário da SEMPLAN, que dissertou sobre os objetivos do evento, seguido pela palestra “Teresina a Caminho do Futuro: diagnóstico, avanços e desafios”, apresentada pelo Coordenador do “Plano de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030”, Matias Augusto de Oliveira Matos. No mesmo dia, Esther Bemerguy de Albuquerque, Secretária Nacional de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão palestrou sobre os “Novos Caminhos do Planejamento Governamental: O PPA 2014 - 2017”.

O evento seguiu a programação do segundo dia, no turno vespertino, com a abertura do Seminário Temático PPA 2014 - 2017. O momento foi destinado à formação de grupos temáticos (chamados de salas temáticas) para discussão de propostas para os Eixos: inclusão social e qualidade de vida, oportunidades econômicas e governança. No mesmo horário, aconteceu ainda Seminário Temático sobre o Plano Diretor, Mobilidade Urbana e Tráfego e Requalificação do Centro Urbano.

O terceiro dia do evento foi destinado à sala temática do PPA Sustentabilidade Ambiental, além de momentos para discussão do Plano Diretor, de novos instrumentos de legislação urbana e a palestra de encerramento, ministrada pelo professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Carlos Leite, intitulada “Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes”.

Cada sala temática teve apresentação de diagnóstico da situação local incluindo os principais pontos de cada área. Também foi demonstrado o que, dentro de tais objetivos, já estava planejado como meta para o exercício 2013 - 2014.

A equipe da Prefeitura fazia uma breve explicação para os participantes desses grupos sobre quais eram as metas que já haviam sido estabelecidas pela Prefeitura para que eles soubessem o que já estava planejado no Plano de Governo, que foi o documento usado como referência. A gente apresentou quais eram as propostas e a

população foi dando sugestões do que deveria ser acrescentado ou priorizado. Teve esse momento onde eles podiam colocar a participação de forma escrita e depois do evento teve o site, onde também podiam ser enviadas propostas por lá. Além disso, teve reuniões por zonas, tanto área urbana quanto rural, para explicar do que se tratava o evento, do que se tratava o projeto (SECRETÁRIA EXECUTIVA DE ORÇAMENTO E GESTÃO – SEMPLAN, 2019).

Foram catalogados os seguintes objetivos macros para cada Eixo:

Quadro 1 - Eixos Temáticos do Pensar Mais Teresina

EIXO	OBJETIVOS
Inclusão Social - Teresina de Direitos	<p>Objetivo: Garantir acesso à saúde, educação e à rede de proteção social.</p> <p>Objetivo: Garantir a qualidade no atendimento dos serviços básicos.</p> <p>Objetivo: Ampliar as políticas de inclusão (juventude, mulheres, idosos, pessoas com deficiência e mobilidade reduzida).</p> <p>Objetivo: Promover o respeito às diferenças e a defesa dos direitos humanos.</p>
Qualidade de Vida - Teresina Criativa	<p>Objetivo: Fortalecer a Cultura.</p> <p>Objetivo: Preservar o Patrimônio Histórico.</p> <p>Objetivo: Estimular o Lazer Comunitário.</p> <p>Objetivo: Incentivar o Desporto Escolar e de Alto Rendimento.</p>
Produtividade Econômica - Teresina de Oportunidades	<p>Objetivo: Estimular a renda e a qualificação profissional.</p> <p>Objetivo: Aprimorar a infraestrutura urbana e rural.</p> <p>Objetivo: Atrair Investimentos.</p> <p>Objetivo: Promover a economia solidária e criativa.</p>
Governança - Teresina Eficiente	<p>Objetivo: Modernizar os processos administrativos e capacitar o servidor municipal.</p> <p>Objetivo: Garantir a qualidade da receita e da despesa.</p> <p>Objetivo: Estimular a participação popular.</p> <p>Objetivo: Garantir a transparência e controle social.</p>
Sustentabilidade Ambiental - Teresina Sustentável	<p>Objetivo: Garantir a mobilidade, a habitação, a regularização fundiária e o adensamento do espaço urbano.</p> <p>Objetivo: Ampliar a cobertura verde da cidade.</p> <p>Objetivo: Qualificar as políticas de preservação do meio ambiente e de monitoramento do clima.</p> <p>Objetivo: Garantir políticas de saneamento com foco nos resíduos sólidos e na drenagem urbana.</p>

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. Elaboração da autora, 2019.

Para cada objetivo, a SEMPLAN já apresentou as metas que estavam programadas, pensadas inclusive nas propostas do próprio Plano de Governo. Dessa forma, o público poderia sugerir apenas acréscimos a tais metas. Essas propostas colecionadas eram direcionadas aos órgãos internos componentes da Prefeitura (Secretarias, Superintendências, etc.) para estudo da viabilidade técnica, bem como se estava alinhada às competências municipais e se já eram ou não previstas nas metas traçadas pela PMT.

Portanto, elencar a proposta na sala temática não era garantia de inclusão no PPA. O poder decisório não era da sociedade, e sim da própria gestão. Dessa forma, o processo teve

apenas cunho consultivo/colaborativo, mas não houve o emponderamento social (CRUZ-RUBIA, 2016).

O depoimento da Secretária Executiva de Planejamento e Coordenação a respeito da metodologia utilizada pela equipe técnica nas salas temáticas indica que foi necessário explanação detalhada de quais eram os objetivos e os tipos de propostas que iriam para o Plano Plurianual. A especificação de tais dados se deu, dentre outros motivos, por trabalharem com um público heterogêneo.

Pela análise dos documentos, havia em uma mesma sala pessoas com conhecimentos técnicos (dos conselhos profissionais convidados para as discussões) até munícipes que não compreendiam as diferenças entre propostas para a LOA e propostas para o PPA. As lideranças que historicamente registravam presença no OPT confundiram o aspecto macro do que estava sendo discutido, ocorrendo então solicitações alheias aos objetivos do Plano Plurianual.

Para a equipe técnica do “Pensar Mais Teresina” a diversidade do público e a compreensão das propostas foi um grande desafio, como se observa nos depoimentos a seguir:

as propostas acabavam ficando iguais à do Orçamento Popular, algo bem específico. Solicitavam uma obra, um asfalto em determinada rua... Coisas que o PPA não abrange. Então foi difícil explicar um pouco para essa diversidade de público qual era o papel do PPA. A gente iniciou o evento com uma apresentação sobre o que era Plano Plurianual, como era o ciclo orçamentário, o que era a gestão por resultados... Explicamos também quais eram os eixos temáticos e os objetivos de cada temática dessa. Nas salas temáticas mostramos um diagnóstico da realidade. Por exemplo, na área de saúde, apresentávamos o que já existia na época, o que estava programado, qual era o objetivo, a meta... Isso para direcionar o que eles solicitariam. Então tiveram primeiro uma orientação para depois iniciar o período de propostas, até para evitar que solicitassem demandas que já estavam previstas. Como a LDO já estava elaborada, porque é feita antes do PPA, já tínhamos as metas para mostrar. Essas metas elas já iriam ser incluídas de qualquer forma dentro do PPA (SECRETÁRIA EXECUTIVA DE ORÇAMENTO E GESTÃO, 2019).

Às vezes não entendiam o que fazia parte dessa construção. Alguns perguntavam “Isso está substituindo o Orçamento Popular?”. Depois de muita conversa viram que se tratava de uma outra coisa e não aquela demanda que eles já estavam acostumados dentro do OPT. Foi um aprendizado muito doloroso, mas necessário para o avanço. (...) Tivemos que mostrar que ainda não estávamos no nível de dizer tão minuciosamente quais eram essas propostas, e sim de eleger prioridades mais globais (EX-CHEFE DE GABINETE DA SEMPLAN, 2019).

A introdução dos conteúdos nas salas temáticas com explanação da situação foi um aspecto positivo, uma vez que compreender os recursos, os avanços e os atrasos, do ponto de vista técnico era essencial para a decodificação e acesso a informações que muitas vezes não

são tangíveis ao público. A fase de identificação de problemas para atuação partia de dois aspectos: da realidade vista pela equipe técnica e da realidade vivenciada no cotidiano dos munícipes presentes²⁵.

Após o Seminário, foi oportunizado aos munícipes o acesso ao sítio *pensarmaisteresina*. Por meio eletrônico, era facultado ao cidadão enviar propostas ao Plano Plurianual durante todo o ano de 2013. Considerando que o prazo para envio do Projeto do PPA ao Legislativo é o mês de agosto, entende-se que durante os outros meses o sítio era mais voltado a coletar propostas para a gestão pública de forma genérica, e não mais especificadamente para o PPA. Segundo dados da Prefeitura²⁶, através do espaço digital foram recebidas 490 (quatrocentos e noventa) propostas. Destas, 274 (duzentos e setenta e quatro) foram referentes à zona rural, onde se destacam as solicitações de melhoria no serviço de abastecimento de água, ampliação do transporte público e aberturas de vias, calçamento e asfaltamento. A zona urbana apresentou 216 (duzentos e dezesseis) propostas, com ênfase na temática de mobilidade urbana, especialmente quanto à revitalização do centro de Teresina e desenvolvimento sustentável.

Entretanto, a listagem de propostas do site (apresentada em relatório para esta pesquisa) apontaram apenas 121 (cento e vinte e uma) propostas colecionadas, catalogando os órgãos destinados a receber e avaliar tecnicamente cada uma. As reclamações e sugestões sobre mobilidade urbana (especialmente linhas de ônibus), acessibilidade, asfaltamento e educação no trânsito foram frequentes, além de sugestões pautadas no desenvolvimento sustentável da cidade, educação ambiental, arborização, poluição sonora e visual. As áreas de saúde e educação não foram recorrentes. Destacam-se também propostas focadas no aprimoramento dos canais participativos na gestão municipal e o fortalecimento dos movimentos sociais.

A análise documental das sugestões do sítio põe em dúvida se a população participante compreendeu os eixos temáticos do PPA e o tipo de propostas a serem enviadas. Algumas soam mais como reclamações (uma espécie de ouvidoria), do que sugestões; outras

²⁵ Contudo, as propostas enviadas pelos participantes dos grupos de debates durante o evento “Pensar Mais” não foram disponibilizadas para análise desta pesquisa, uma vez que, conforme relatado em documento pela SEMPLAN, não foram digitalizadas à época e, devido problemas de arquivos dos documentos, não há mais registros das mesmas. Também não foi possível averiguar a totalidade de participantes do evento, tampouco de cada sala temática, pois a lista de frequência também não foi disponibilizada para análise, pela mesma justificativa.

²⁶ Disponível em: <http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Pensar-Mais-Teresina-contabiliza-490propostas/1227>

parecem reproduzir discursos voltados à revisão do PDOT, e não do Plano Plurianual. Conforme relatado nas entrevistas com as servidoras da SEMPLAN, também há sugestões que se aproximam mais da Lei Orçamentária Anual que do PPA, seja pela natureza temática ou pelo nível de detalhamento que não caberia em objetivos macros.

Contudo, o sítio inaugurou o espaço participativo virtual em Teresina. A ideia de democracia digital ainda não era tão expandida no país. O uso de tecnologia, neste caso, aproxima a PMT do conceito de democracia digital e e-participação. Dessa forma, a Prefeitura incorporou uma faceta inovadora ao modelo participativo ao padrão do município. Explicando como surgiu a ideia de um site para coletar propostas ao PPA Ex-Chefe de Gabinete da SEMPLAN explicou que,

o secretário (da SEMPLAN) na época quis acrescentar outras formas de participação. Ele acreditava que não poderíamos fazer uma gestão fechada, que teríamos que ir para a rede. Não imaginávamos, em 2013, que chegaríamos aonde estamos hoje. Tantos aplicativos, redes sociais... Sabíamos de alguma maneira que tínhamos que caminhar para esse lado da tecnologia, então pensamos “Vamos abrir um espaço, vamos chamar as pessoas para participarem através da rede”. Começamos com o site e hoje já avançamos para um aplicativo. Mas percebemos, por exemplo, que com aplicativo o pessoal da Zona Leste participava mais. Mas tinha outro público que ainda acredita que precisa ir pessoalmente colocar a proposta. Uma determinada região acredita que é o presidente da associação de moradores que tem legitimidade para colocar os interesses daquela comunidade, então é esse presidente, esse representante, que vai até os eventos. Nos trabalhos mais recentes já começamos a ver pessoas que queriam participar de maneira individual e direta. Elas diziam “sou eu que quero participar; eu não quero que o representante da associação fale por mim. Eu quero falar enquanto cidadão”. Até devido a conflitos de representatividade dentro dessas comunidades, nem sempre as lideranças representam os interesses de todas as pessoas (EX-CHEFE DE GABINETE DA SEMPLAN, 2019).

Sobre o problema da representatividade levantado pela servidora, remete-se ao entendimento de Miguel (2017, p. 88) sobre a figura do representante que se “proclama portavoz de uma causa ou de uma população, sem que estabeleça qualquer interlocução válida com aqueles pelos quais diz falar, mas que é admitido como interlocutor legítimo por outras pessoas ou grupos que já ocupam posição nos espaços decisórios”.

Além do espaço virtual, após o evento “Pensar Mais Teresina” foram realizados encontros presenciais em diversas localidades do município, conforme discriminado no quadro abaixo:

Quadro 2 - Eventos Presenciais “Pensar Mais Teresina”

DATA	EVENTO	LOCAL
------	--------	-------

09/08/2013	Fórum Urbano Norte (Plano Plurianual, Plano Diretor de Ordenamento Territorial, Plano Municipal de Saneamento Básico)	Centro de Formação Prof. Odilon Nunes / Marquês
10/08/2013	Fórum Rural Norte (Agenda 2030/ PPA/ PMSB)	-
23/08/2013	Fórum Urbano Sudeste (PPA/ PMSB)	Teatro João Paulo II / Dirceu Arcoverde
24/08/2013	Fórum Rural Sudeste (Agenda 2030/ PPA/ PMSB)	Escola Municipal Tomaz de Oliveira Lopes/ Povoado Formosa
30/08/2013	Fórum Urbano Leste (PPA/ PMSB)	Paróquia de Fátima/ Bairro de Fátima
31/08/2013	Fórum Rural Sul (Agenda 2030/ PPA/ PMSB)	Escola Municipal Nossa Senhora do Perpétuo Socorro / Povoado Cerâmica Cil
01/09/2013	Fórum Rural Leste (Agenda 2030/ PPA/ PMSB)	Escola Municipal Santa Teresa/ Povoado Santa Teresa
02/09/2013	Fórum Urbano Sul (PPA/ PMSB)	Centro Social Cristo Rei

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. Elaboração da autora, 2019.

Os encontros eram destinados a explicar para a comunidade quais os objetivos de discussão do Plano Plurianual, assim como também a “Agenda 2030” e o Plano Municipal de Saneamento Básico. As reuniões regionalizadas parecem espelhar o modelo de assembleias zonais que já era aplicado no Orçamento Popular. A SEMPLAN procurou mobilizar tais comunidades a participarem do projeto. Pondera-se, entretanto, que as datas que ocorreram os encontros superam o prazo limite de envio do projeto do PPA ao Executivo.

A etapa posterior ao do recebimento de propostas, onde os órgãos realizaram a análise de viabilidade técnica, não fez uma devolutiva à população sobre se a proposta havia sido incluída ou não no Plano Plurianual e, em caso negativo, por qual motivo. Da mesma forma, as propostas recebidas por meio digital eram respondidas com um *feedback* genérico, uma espécie de resposta automática informando que a sugestão seria encaminhada para análise.

Isto parecer ser uma falha grave do processo. A população foi informada quais eram as iniciativas já propostas, posteriormente foi consultada sobre tais iniciativas, mas não houve uma devolutiva sobre o que foi considerando no PPA, a final, o que foi feito das propostas apresentadas pela população. O projeto de Lei apresenta linguagem extremamente técnica,

dificultando a população identificar a inclusão ou não de suas propostas no PPA. A falta de *feedback*, portanto, limita a ação do controle social, o que interfere diretamente na credibilidade do projeto, limitando a participação a uma consulta quase proforma, com pouco ou nenhum poder decisório. O que pode gerar o questionamento: por que participar novamente?!

Quanto ao custo financeiro desse processo, conforme dados da SEMPLAN, o valor do evento e do desenvolvimento do site foi R\$ 174.979,78 (cento e setenta e quatro mil novecentos e setenta e nove reais e setenta e oito centavos). Mas, tal valor não foi destinado apenas ao PPA, foi também para custear as ações participativas do Plano Municipal de Saneamento Básico e “Agenda 2030”.

Dessa forma, não há como valorar o investimento financeiro para que o PPA ganhasse espaços participativos. Tampouco há como mensurar a quantidade de propostas recebidas e o número de municípios que foram impactados pelo projeto “Pensar Mais Teresina”. Porém, o ganho qualitativo da inserção de novos instrumentos participativos, especialmente a implementação de espaço direcionado à participação individual é evidente, pois houve uma quebra de paradigmas na gestão participativa local.

Na análise do panorama do projeto, considerando ter sido o primeiro evento destinado a tal fim, bem como, até o ano de 2013, o Orçamento Popular de Teresina era a única ferramenta de participação no ciclo orçamentário, o momento direcionado às palestras, o momento introdutório didático das salas temáticas, que buscou inclusive explicar a diferença entre as peças orçamentárias e seus objetivos foi de grande valia para o desenvolvimento pedagógico da prática, aspecto tido como primordial nas democracias participativas (PATEMAN, 1992).

A junção de outros planos estratégicos, como o de Saneamento Básico, no mesmo evento, apesar de ter gerado economia do ponto de vista financeiro, pode ter impactado negativamente o ganho qualitativo do projeto. Cada plano abrangia temáticas muito densas, o que tornou o espaço destinado à discussão do PPA diminuto, frente a complexidade que a elaboração de tal peça orçamentária exige. Tanto que se percebe nas salas temáticas que municípios confundiram os propósitos do Plano Plurianual e apresentaram demandas próprias da LOA ou de demais instrumentos de gestão.

A divisão por eixos, por sua vez, pode ser vista como um facilitador do processo, considerando que a divisão por competências direciona os participantes a pesquisarem e

apresentar propostas para assuntos de maior afinidade. Entretanto, a realização de salas temáticas no mesmo horário limita o acesso do munícipe que gostaria de debater propostas de temáticas diferentes. A apresentação das salas temáticas já mostrava o que estava programado para o exercício financeiro seguinte. Ao tempo em que apresentavam o alinhamento do planejamento orçamentário ao Plano de Governo, sem querer, podem ter influenciado ou inibido a formulação de proposições que não estavam alinhadas com a agenda municipal eleita.

Identificou-se instrumento de acompanhamento das metas, objetivos e ações ao longo do quadriênio da gestão por meio do Sistema de Monitoramento de Ações, Programas e Projetos (SIMAP). A ferramenta vincula as ações desenvolvidas às metas macros presentes no PPA. Dessa forma, contribui para a interligação entre as peças orçamentárias, como é exigido por lei. Da mesma forma, o software utilizado para elaboração da Lei Orçamentária Anual também vincula as ações e programas às metas já discriminadas no Plano Plurianual. O SIMAP permite o acompanhamento dos indicadores e a visualização do percentual de execução de cada ação que foi planejada. A linguagem é fácil e a interface é didática e gráfica. Esse esforço de informatizar o ciclo do planejamento orçamentário é positivo.

Entretanto, o uso do SIMAP restringe-se aos servidores da PMT, a população não tem acesso aos dados quanto ao percentual de execução de cada ação programada. A abertura de dados do SIMAP poderia auxiliar o controle social durante o quadriênio de execução do PPA, uma vez que não basta levar a participação para o processo de elaboração das peças, é preciso municiar a sociedade de informações quanto à realização do que foi planejado e proposto por ela.

Nesse sentido, não houve espaços participativos na revisão anual do PPA 2014 - 2017. Nem mesmo utilizados os instrumentos digitais de participação. Ora, se tal revisão pode alterar o que foi planejado “participativamente”, por que excluir a sociedade de tal processo?

A implementação do espaço digital e a inclusão de espaços para participação individual do munícipe interessado, abre um leque de oportunidades de diálogo entre comunidade e Poder Público, colaborando, inclusive, para a proximidade de um público diferenciado, que não tem ligação com entidades representativas organizadas e com as ações participativas promovidas pela Prefeitura.

As falhas identificadas nesse processo, como a falta de *feedback* aos participantes em muitas etapas, não indicam que o mesmo deve ser extinto, ao contrário, as críticas em torno

da metodologia adotada são direcionadas para fins de revisão do trabalho com vista ao melhoramento de tais espaços participativos.

Por fim, este capítulo resgatou a história do Orçamento Popular de Teresina (OPT), uma experiência que já rendeu diversos estudos acadêmicos sobre seu funcionamento, resultados e limites, e procedeu-se com a atualização e complementação de informações constitutivas ao OPT. Realizou-se a descrição do processo de idealização e execução da experiência “Pensar Mais Teresina”, marco zero no processo participativo no Plano Plurianual. Analisou-se documentos oficiais sobre participação em Teresina e apresentou-se os primeiros dados de entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores da SEMPLAN.

CAPÍTULO 4 - ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL: “TERESINA (MAIS) PARTICIPATIVA”.

No período de elaboração do Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2018 - 2021 a Prefeitura Municipal de Teresina, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação lançou o projeto (processo) “Teresina Participativa”. Como o próprio título sinaliza, o projeto buscou ampliar a participação das pessoas no processo de elaboração do planejamento municipal.

A primeira parte deste capítulo dar continuidade a compreensão ao processo de planejamento e às etapas de execução do projeto “Teresina Participativa”, especialmente nos aspectos técnicos. As fases de planejamento interno dos órgãos da PMT, matérias veiculadas em meios de comunicação para divulgação do evento (Fórum Teresina Participativa) e a programação do Fórum foram analisadas por meio da pesquisa documental – relatórios elaborados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, listas de frequência dos participantes do Fórum e de encontros regionais, dentre outros documentos disponibilizados. Ademais, foi também realizadas entrevistas com servidores integrantes da equipe técnica à frente daquele projeto, como: a Secretária Executiva de Planejamento Urbano, o Coordenador de Orçamento da SEMPLAN e a Gestora de Monitoramento dessa Secretaria.

O segundo tópico do capítulo analisa o espaço participativo digital aplicativo COLAB. Foi empreendida pesquisa para averiguar a motivação da escolha de tal ferramenta destinada à coleta de propostas, bem como a forma de participação por meio do mesmo e analisou-se os dados do relatório SEMPLAN sobre as propostas para o PPA por meio do referido aplicativo. Este capítulo também apresenta um olhar de munícipes acerca da metodologia adotada pelo projeto e a confronta com a visão dos servidores da SEMPLAN, de forma a construir uma análise dos pontos fortes e fracos da metodologia do projeto, bem como apresenta dados das entrevistas de participantes das Salas Temáticas do Fórum “Teresina Participativa”. A amostra priorizou representantes de entidades da sociedade civil organizada que já participaram de outros eventos municipais e debateram diferentes eixos temáticos e a visão de uma participante sem vínculo a entidades e/ou organização, que também participou do evento.

4.1 Planejamento técnico, participação e mobilização social: as etapas do projeto “Teresina Participativa”.

No ano de 2017 a PMT seguiu com a gestão de Firmino Filho, que venceu sua quarta eleição para a chefia do Executivo municipal. A agenda eleita manteve em pauta o planejamento participativo. No referido ano, a SEMPLAN coordenou o projeto “Teresina Participativa”, que buscou ampliar os mecanismos de incentivo à participação popular na elaboração do Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2018 - 2021, além de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) e do já existente Orçamento Popular de Teresina - OPT.

A elaboração de um projeto participativo com novas ferramentas para a discussão do Plano Plurianual pressupôs que a Prefeitura considerou válida a experiência do “Pensar Mais Teresina” (2013). O argumento é reforçado pela iniciativa ter sido encampada pela mesma equipe política do evento daquele ano e a amplitude dada ao processo “Teresina Participativa” (2017). Ora, de certa forma, desprender tempo e recursos (tanto financeiros quanto humanos) na realização do evento demonstra a priorização da prefeitura sobre tal tema.

Assim, afirma a Secretária Executiva de Planejamento Urbano, uma das criadoras do projeto, quando explica que a continuidade do processo participativo se deu pela avaliação positiva dos projetos anteriores:

sim, com certeza (é positivo). Foi a partir da última gestão do Firmino (PSDB) que foi feito o “Pensar Mais Teresina” e a “Agenda 2030”. Então como a Agenda 2030 já foi um processo participativo amplo, a gente aproveitou todo esse processo que já vinha, que nortearam a Prefeitura para não tratar assuntos isolados, e sim em eixos. Para ter uniformidade, para que não tenha cada plano saindo de maneira diferente. A Agenda 2030 foi o processo mais tradicional, com reuniões, setoriamento, etc. A Agenda não foi transformada em lei, mas a gente tentou pegar os eixos e transformar em instrumentos urbanos que pudessem ser aplicados no Plano Diretor. No Plano Plurianual, pegamos aquilo que foi discutido na Agenda 2030 e jogamos dentro de ações orçamentárias para que pudesse ser realmente implementado na cidade. (...) A primeira coisa que foi feita foi um Termo de Referência para contratação da empresa (Consultoria), no caso do Plano Diretor. No caso do PPA, como ele (Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação) já tinha um *know how*, foi feito tudo internamente, dentro da própria prefeitura, com as equipes que já tínhamos. (SECRETÁRIA EXECUTIVA DE PLANEJAMENTO URBANO - SEMPLAN, grifos da autora, 2019)

O perfil do Secretário Municipal também idealizador do “Teresina Participativa” pode ser fator relevante no desenvolvimento do projeto. Ele é mestre e doutor em Ciência Política, especialista em Liderança e Gestão Pública, professor da Universidade Federal do

Piauí, professor no Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública e exerceu o cargo de Secretário de Educação do Município de Teresina por vários anos. O conhecimento acadêmico e a experiência profissional do gestor acrescentaram a faceta técnica, não exclusivamente política, ao projeto.

Os servidores que estavam na equipe de elaboração e execução das ações também possuíam formação acadêmica e experiência profissional na área de Gestão Pública e isto reforçou o caráter técnico dos trabalhos realizados. A Secretária Executiva de Planejamento Urbano tem formação superior em Administração e Arquitetura, o que a aproxima das áreas trabalhadas no planejamento urbano. O Coordenador de Orçamento da SEMPLAN é administrador e tem experiências na área de gestão orçamentária em órgão público no Estado de São Paulo. A ocupante do cargo de Gestão de Monitoramento, que acompanha a execução dos planos estratégicos é economista e tem experiência com planejamento estratégico, assim como a Assessora de Coordenação da SEMPLAN que atua nos projetos participativos desde 2013. Também a Secretária Executiva de Orçamento e Gestão da Secretaria é administradora e atua na área do planejamento participativo desde 2013.

A relevância da capacitação técnica dos servidores é evidenciada na entrevista com a Secretária Executiva de Planejamento Urbano, ao falar que foi realizada a contratação de uma Consultoria para revisão do Plano Diretor, mas não foi necessária a contratação de esforço externo para a elaboração do Plano Plurianual, pela experiência e conhecimentos da equipe de trabalho da prefeitura.

Apesar desses técnicos ocuparem cargos comissionados de assessoria, coordenação e chefia, os que participaram das primeiras experiências participativas com o PPA continuaram na equipe na gestão 2017, isso contribuiu para uma visão macro dos planos que já estavam em execução, além da correção de possíveis falhas detectadas nos primeiros ensaios. Da mesma forma, a coesão entre os planos estratégicos também depende do alinhamento técnico dos atores envolvidos.

Para a Secretária Executiva, a reeleição do PSDB no Executivo municipal fortaleceu a continuidade dos processos participativos, como se observa no trecho a seguir:

o pessoal fala que a alternância do poder é boa para a democracia, mas nesse caso foi muito bom ter uma continuidade, porque a gente teve 2013 (Pensar Mais Teresina) e o governo (prefeito), ao se reeleger, já fez um Plano de Governo alinhado aos Eixos (que já eram trabalhados). Ele já sabia que se ganhasse iria dar continuidade e alinhar o PPA e o Plano Diretor aos eixos (SECRETÁRIA

EXECUTIVA DE PLANEJAMENTO URBANO - SEMPLAN, grifos da autora, 2019).

O planejamento estratégico de uma instituição está diretamente ligado ao entrelaçamento entre os planos adotados. O alinhamento de ideias é fundamental para o desenvolvimento de projetos de longo prazo, uma vez que, se a cada novo plano elaborado por um mesmo órgão novas prioridades forem eleitas, especialmente quando se considera a programação dos recursos financeiros, a probabilidade de entraves na execução é maior, devido a falhas da etapa de planejamento, assim como as fases de controle e ação corretiva que podem ficarem prejudicadas. A manutenção dos eixos temáticos adotados na gestão desde 2013 mostrou-se positiva para a continuidade dos projetos municipais.

A definição dos eixos temáticos, como visto, seguiu desde 2013 baseado no Plano de Governo e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas, na época denominada “Agenda 2015”. Durante o recorte temporal em análise, foi construída a “Agenda 2030” de Teresina, como forma de atualização dos 17 (dezesete) objetivos para o desenvolvimento sustentável, integrados e indivisíveis, pautados na agenda global, adaptada à realidade teresinense.

A ideia central foi a utilização de indicadores, metodologias e diretrizes utilizadas em outras experiências, além de facilitar processos de cooperação com organismos nacionais e multilaterais de financiamento, integração à difusão de iniciativas e boas práticas locais e a atração de parcerias com construção de redes globais de cooperação. Em 2018, por exemplo, foi criada a Frente de Dados Abertos na Prefeitura Municipal de Teresina, que realizou a formação de 50 (cinquenta) servidores municipais, de 23 (vinte e três) secretarias, em gestão de dados abertos. A capacitação foi baseada no uso e compartilhamento de dados abertos para monitoramento dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) da “Agenda 2030” Global.

Os cinco eixos da “Agenda 2030” são: Cidade Sustentável; Cidade de Oportunidades; Cidade de Direitos; Cidade Criativa e; Governança Eficiente. O Plano de Governo 2017 - 2020, cadastrado em agosto de 2016 na Justiça Eleitoral que norteou a campanha do executivo municipal trouxe eixos com nomenclaturas quase idênticas e objetivos semelhantes aos citados, por exemplo: Teresina de oportunidades; inclusão social; qualidade de vida; cidade sustentável e; governança eficiente. Da mesma forma, as cinco grandes temáticas também foram reproduzidas no projeto em estudo neste capítulo.

Replicando a experiência do “Pensar Mais Teresina”, o Teresina Participativa também não foi destinado à discussão de um único plano estratégico, contou com a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, com o diagnóstico da realidade local, atualização de diretrizes e legislação e planejamento urbano para os próximos dez anos. A justificativa técnica para a discussão de dois planos em um mesmo projeto, explanada no depoimento visto anteriormente, é reforçada pelo Coordenador de Orçamento da SEMPLAN:

foi uma confluência desses dois grandes projetos que dependem de participação popular. Foi colocado a ideia de não fazer dois eventos separados, não mobilizar duas vezes as pessoas a participar de projetos diferentes. [...] Mas a gente conseguiu unir porque eles compartilham os mesmos grandes eixos de atuação da Prefeitura. (COORDENADOR DE ORÇAMENTO DA SEMPLAN, 2019)

Dessa forma, houve a economicidade orçamentária/financeira, uma vez que a execução de um projeto dessa magnitude, com o envolvimento de diferentes Secretarias e da própria comunidade exige alocação de recursos humanos e materiais, especialmente quanto à divulgação e criação de novos espaços participativos. Houve, portanto, a intenção de mobilizar os munícipes e os próprios grupos internos de trabalho numa única vez, reduzindo as chances de possível evasão de munícipes em processos participativos extensos.

A execução do “Teresina Participativa”, conforme observado no estudo exploratório, seguiu um plano de ação segmentado em etapas. A primeira delas foi intitulada “*Toró de Ideias*”. O “toró de ideias” consistiu, na realidade, no uso da técnica de *brainstorming*. Conforme relatos das entrevistas realizadas com servidores da SEMPLAN que conduziram tal fase, o público de servidores da própria PMT é bem diversificado, com pessoas que moram em zonas diferentes da cidade, possuem níveis de escolaridade heterogêneos e fazem parte de diferentes classes sociais; dessa forma, a interação entre uma equipe multiforme já seria uma espécie de minilaboratório para a etapa aberta à comunidade em geral.

Foram aplicados testes com a equipe, para analisar se a população conseguia compreender os direcionamentos do projeto e enviar as propostas, além da tentativa de transformar em instrumentos de gestão o que era solicitado. Nesta fase, ocorrida durante o mês de março de 2017 foram realizadas 20 (vinte) reuniões técnicas para planejamento e definição metodológica do projeto, envolvendo 30 (trinta) órgãos que compõem a PMT, totalizando mais de 100 (cem) servidores engajados com o Fórum Teresina Participativa.

Cada órgão da estrutura da Prefeitura possui competências próprias no desenvolvimento de ações e projetos ligados às suas matérias. Todavia, muitas iniciativas envolvem temáticas interdisciplinares, sendo imprescindível que os órgãos competentes estejam integrados no processo de elaboração e execução dos projetos. Considerando tal entendimento de unidade, a SEMPLAN relacionou cada eixo temático a diferentes órgãos, que passaram a discutir em conjunto o planejamento das ações do Teresina Participativa.

A divisão foi realizada conforme descrito no quadro abaixo:

Quadro 3 - Eixos Temáticos e Órgãos Competentes

EIXO	ÓRGÃOS ENVOLVIDOS
Inclusão Social	Secretaria Municipal de Educação, Fundação Mundial de Saúde, Secretaria Municipal da Juventude, Fundação Wall Ferraz, Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres e Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas
Qualidade de Vida	Fundação Municipal de Cultura Monsenhor Chaves, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, Secretaria Municipal de Educação, Fundação Municipal de Saúde, Superintendência de Desenvolvimento Rural, Superintendências de Desenvolvimento Urbano
Sustentabilidade Ambiental	Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina, Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Superintendência de Desenvolvimento Rural, Superintendências de Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação.
Produtividade Econômica	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo, Secretaria Municipal de Economia Solidária, Fundação Wall Ferraz, Secretaria Municipal de Concessões e Parcerias, Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano, Superintendências de Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres, Secretaria Municipal de Finanças, Superintendência de Desenvolvimento Rural, Secretaria Municipal da Juventude, Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação.
Governança	Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Governo, Empresa Teresinense de Processamento de Dados, Instituto de Previdência do Município de Teresina, Secretaria Municipal de Concessões e Parcerias, Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Comunicação.

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. Elaboração da autora, 2019.

Para cada eixo temático foram definidos dois servidores líderes: um responsável por coordenar as ações o PDOT e outro para o PPA. O líder tinha o papel de direcionar a equipe na montagem da apresentação do tema no Fórum “Teresina Participativa”, realizar a análise do Plano de Governo para direcionar as propostas de cada área nos encontros presenciais do projeto e conduzir os trabalhos, catalogando as propostas coletadas. O processo de discussão, pela metodologia utilizada, como se ver, foi bem fechado ao direcionamento já preestabelecido na equipe de coordenação.

A equipe da SEMPLAN realizou visitas de orientação às Superintendências de Desenvolvimento Urbanos das Zonas Centro, Sudeste, Norte e Leste, além da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito, Secretaria Municipal da Juventude, Empresa de Processamento de Dados da Prefeitura de Teresina e para a Procuradoria Geral do Município. Foram, também, proferidas palestras de apresentação para as demais Secretarias Municipais sobre a discussão de modelos urbanos de planejamento e a importância dos planos estratégicos em pauta.

Tal integração entre o planejamento das unidades componentes da Prefeitura foi, segundo os servidores da SEMPLAN, um ponto positivo para a gestão:

eu acho que essa metodologia de fazer grupos, de ter líder de eixo temático, envolver toda a Prefeitura... Eu não sei se isso é feito em larga escala (em outros órgãos). Na minha experiência de trabalho em outra prefeitura, o Plano Plurianual passava em branco, sem alarde nenhum, faziam uma audiência pública ... (COORDENADOR DO ORÇAMENTO SEMPLAN, 2019).

Na verdade, a gente virou equipe. Todo esse processo juntou a equipe que era muito desunida. A gente conseguiu congrega e fazer essa coisa com todas as outras secretarias de uma forma única, então realmente planejamos em equipe. (SECRETÁRIA EXECUTIVA DE PLANEJAMENTO URBANO - SEMPLAN, 2019)

O “Toró de Ideias”, entretanto, não foi restrito à equipe da PMT. Foram realizados encontros no início do mês de abril de 2017 no Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Teresina, no Conselho de Engenharia e Agronomia e na Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Piauí. Observa-se que, os conselhos profissionais que receberam tais reuniões tinham atuação em temáticas técnicas fundamentais à revisão do PDOT, por lidarem diretamente com planejamento urbano e territorial.

A segunda etapa, no primeiro quadrimestre de 2017, foi uma roda de encontro com membros de entidades representativas da população, a exemplo de associações de bairros e conselhos profissionais onde servidores da Prefeitura atuaram como mediadores de discussões e informações repassadas aos participantes. O papel dos técnicos especializados, nesse momento, foi facilitar o conhecimento sobre o processo e os problemas ou sugestões advindas da comunidade e registradas sistematicamente. Há registros ainda de encontros na União Municipal de Associações de Moradores e Entidades Culturais de algumas zonas da capital, conforme descrito abaixo:

Quadro 4 - Encontros Presenciais “Teresina Participativa”

ENCONTRO	DATA	LOCAL	PARTICIPANTES
Encontro da União Municipal de Associação de Moradores e Entidades Culturais (UMAC) – Zona Sul	08/04/2017	Escolão do Parque Piauí	44
Encontro UMAC - Zona Sudeste	21/04/2017	Associação de Moradores do Itararé	29
Encontro UMAC – Zona Leste	22/04/2017	Escolão da Piçarreira	33

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPPLAN). Elaboração da autora, 2019.

Na sequência ocorreu a terceira etapa, um amplo processo de divulgação do projeto em vários canais de comunicação, que iniciou com a formalização de convites às entidades registradas no Orçamento Popular de Teresina a participarem do fórum, bem como a outras organizações e instituições: Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Ministério Público Estadual, Tribunal Regional do Trabalho da 22ª região, Procuradoria-Geral do Estado do Piauí, Tribunal de Justiça, Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Instituto do Patrimônio Histórico e Artísticos, dentre outros órgãos que atuam em funções relacionadas aos eixos temáticos do projeto.

As redes sociais da Prefeitura Municipal de Teresina foram grandes aliadas na divulgação do Teresina Participativa. O uso de tais canais vai ao encontro das estratégias de comunicação utilizada em outros órgãos, uma vez que, segundo Ribeiro e Barbosa (2017, p.181), desde o ano de 2015 “a maior parte das organizações públicas em todos os níveis de governo no Brasil já possui canais de contato com o cidadão por meio da internet, seja via endereço de e-mail, formulários eletrônicos ou perfis em redes sociais on-line”.

Foram realizados 98 (noventa e oito) anúncios através do Facebook, em uma página criada especificamente para o projeto, com 126.739 (cento e vinte e seis mil setecentos e trinta e nove) inscritos. Desses, a SEMPLAN apurou que 8.792 (oito mil setecentas e noventa e duas) executaram alguma ação (curtindo, comentando ou clicando). Foram identificados 1.812 (mil oitocentos e doze) acessos aos hotspots e 185 (cento e oitenta e cinco) conclusões das consultas, correspondendo a 16% dos acessos – o número não contempla quem votou pelos apps e quem, ao preencher os dados nos hotspots, foi redirecionado à rede social.

A divulgação sobre o período de inscrição no Fórum Teresina Participativa contou com a veiculação em cinco emissoras de televisão locais (TV Clube; Cidade Verde; Antena 10; Meio Norte e Band) com 429 (quatrocentas e vinte e nove) inserções audiovisuais sobre o projeto, seja em formato de entrevista, divulgação em telejornais ou chamadas em intervalos. Foi divulgado ainda em seis emissoras de rádio, totalizando 1.960 (mil novecentas e sessenta) inserções de anúncios do projeto.

Ademais, o processo de mobilização seguiu em 11 (onze) plataformas/portais digitais, sendo reproduzidas 230 (duzentas e trinta) chamadas sobre o Fórum. Três jornais impressos locais de grande circulação (Diário do Povo, O Dia e Meio Norte) publicaram o total de 18 (dezoito) impressões sobre o evento. A SEMPLAN recorreu ainda à 22 (vinte e duas) placas de mídia externa e 11 (onze) Outdoors em pontos de grande circulação da capital.

A linguagem de divulgação foi adaptada a fim de atender cada público-alvo, inclusive fazendo uso de jargões técnicos quando o convite era direcionado a um grupo profissional específico, como se observa nos banners a seguir:

Figura 1- Banners de Divulgação “Teresina Participativa”



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação.

Sobre o processo de comunicação, a Secretária Executiva de Planejamento Urbano ressalta:

fizemos uma tentativa de chamar a população, de dizer “venha discutir a cidade!”, “Conselheiro Saraiva imaginou, e agora? O Futuro é Qual?”. (...) A linguagem técnica é uma e da população é outra, para juntar as duas é bem difícil. Quando a gente lançou a pesquisa tivemos problemas e tivemos que contornar com a publicidade. Campanhas no WhatsApp direcionadas às profissões, para tentar dizer assim, “o Plano Diretor e o Plano Plurianual interferem na sua vida.” Porque as pessoas não têm essa noção, mas quando a gente começava a conversar elas começavam a perceber que escolher entre um calçamento e um asfalto tem um impacto diferente na vida delas. A gente tentou sensibilizar o cidadão que ele também tinha papel nessa construção. (SECRETÁRIA EXECUTIVA DE PLANEJAMENTO URBANO – SEMPLAN, 2019 - grifos da autora)

Lançar mão das redes sociais para divulgação de ações do poder público rompe com os mecanismos tradicionais de comunicação com a sociedade, além de possibilitar que um outro grupo de cidadãos, usuários de internet e que não participam de entidades representativas possam ter acesso às informações e, possivelmente, terem contato com canais de gestão pública participativa.

Em entrevista concedida por uma acadêmica do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí, participante da sala temática do Eixo Inclusão Social, informou que foi por tal meio de comunicação que teve conhecimento e se interessou pelo evento:

eu fiquei sabendo do Fórum (Teresina Participativa) pelo Facebook, porque eu acompanho as redes sociais da Prefeitura. Nunca havia participado de nenhum evento de participação popular para orçamento, mas achei interessante e resolvi ir

para o Eixo de Inclusão Social porque era a minha área de estudo (Serviço Social) e era ligado com o tema da Juventude (ESTUDANTE PARTICIPANTE DO EIXO DE INCLUSÃO SOCIAL, 2019 - grifos da autora)

O uso de aplicativo de conversas online para a veiculação das notícias de Prefeitura permite que a linguagem utilizada seja mais informal, divertida, além de viabilizar a utilização de recursos audiovisuais para atrair a atenção do receptor. Ademais, a funcionalidade de envio de mensagens para listas de transmissões realiza a propagação rápida das informações. A adequação da linguagem ao público e a acessibilidade do meio utilizado (BELLIX, GUIMARÃES; MACHADO, 2016) foi então um ponto positivo do projeto, uma vez que são fundamentais para a caracterização da prática como participativa.

O processo de mobilização social contou ainda com encontros presenciais com visitas às salas de aula de Faculdades e Universidades de Teresina (Instituto Camillo Filho, Associação de Ensino Superior do Piauí, Faculdade Estácio-CEUT, Universidade Federal do Piauí, UNINOVAFAPI e Centro Universitário Santo Agostinho). A tentativa de envolvimento da classe estudantil apresenta-se como relevante à medida que tenta aproximar do Poder Público da parcela da população que ingressará no mercado de trabalho em áreas técnicas influentes no desenvolvimento urbano sustentável, tema tão central do projeto, podendo gerar interesse dos acadêmicos na participação e colaboração dos mesmos com propostas inovadoras.

A quarta etapa foi a realização do “Fórum Teresina Participativa”, no mês de abril de 2017, no prédio da Federação das Indústrias do Estado do Piauí, localizado na Zona Sul da cidade. No dia 26 de abril de 2017, uma quarta-feira, o evento iniciou às 16h, com o credenciamento dos inscritos. Na oportunidade foi registrada a presença de 72 (setenta e dois) participantes, que já haviam realizado inscrição prévia, 62 (sessenta e dois) servidores da Prefeitura Municipal de Teresina e mais 69 (sessenta e nove) inscrições foram realizadas no dia do evento. No segundo dia compareceram ao evento 55 (cinquenta e cinco) participantes que realizaram inscrições em momentos anteriores, 35 (trinta e cinco) participantes vinculados à Prefeitura Municipal de Teresina e 77 (setenta e sete) pessoas realizaram novas inscrições na data.

A abertura do Fórum ocorreu às 19 (dezenove) horas, com a palestra “Teresina criada para ser rica”, proferida pelo Professor Raimundo Caminha, consultor do Banco Mundial. Foi feito um resgate histórico do processo de planejamento da cidade e dos fatores que ajudaram no rápido crescimento da cidade em torno da economia. Caminha apontou dois problemas

centrais característicos de Teresina, que podem ser transformados em vantagens: o clima e a economia. Na mesma data, o prefeito Firmino Filho também proferiu palavras sobre a importância do evento para o planejamento participativo municipal.

No dia seguinte, o turno da manhã foi voltado para palestras e debates, sendo ofertado espaço para perguntas e discussões. As palestras apresentadas na oportunidade foram: “Novos Instrumentos da Política Urbana com Participação do Setor Privado”, por Heloísa Proença, Secretária Municipal de Planejamento Urbano de São Paulo; “A cidade que temos”, Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação, Washington Bonfim; e por fim, a palestra “Teresina Participativa: agora também é com você”, pela Secretária Executiva de Planejamento Urbano de Teresina.

O momento destinado às palestras foi educativo, aspecto memorável do projeto, uma vez que a participação consciente pressupõe o conhecimento da realidade vivenciada e dos instrumentos disponíveis para a solução de problemas. “No âmbito da mobilização e organização social é preciso resgatar a prática da pedagogia democrática, pois a cidadania ativa e a democracia dependem de informação, conscientização e estímulo à participação social” (BENEVIDES, 1994, p. 8).

No dia 27, no turno da tarde, foi realizada a otimização dos trabalhos através da divisão de grupos de debates por eixos temáticos, os mesmos anteriormente definidos no projeto “Pensar Mais Teresina” (2013). O espaço foi desenhado com a finalidade de incorporar arena de debates temáticas, a fim de, não apenas receber sugestões, mas discutir com o maior número de representantes da sociedade civil a validade e a priorização das propostas acolhidas.

Quanto ao local e os horários escolhidos pela organização do evento, pondera-se algumas observações. A oferta de transporte público para a FIEPI não é tão abundante quanto no Centro da cidade, o que pode ter dificultado o transporte para alguns participantes. A realização das atividades em horário comercial durante dias da semana limita a presença do público que trabalha ou estuda em tais horários.

Os trabalhos das Salas Temáticas dos cinco eixos aconteceram paralelamente, impedindo assim que um mesmo participante pudesse colaborar em temas diferentes. Em entrevista, ao serem questionadas sobre se a divisão temática facilitou a discussão das propostas durante o evento, as lideranças comunitárias pontuaram que:

facilita sim, porque o tempo é curto, os problemas são muitos e quando se divide por eixo melhora o entendimento de todos. Bom seria se a gente pudesse participar de

todos os eixos, mas como são ao mesmo tempo, a gente tem que escolher. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO ITARARÉ - ZONA SUDESTE, 2019).

Na administração há vários itens, eles (Prefeitura) acham por bem fazer a divisão, formar os grupos para pedir a opinião de cada segmento... saúde, inclusão social, fundiário. Eu acho que é necessário discutir cada item para se chegar a um senso. Fica melhor para colocar ponto a ponto (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORAS DA MORADA DO SOL – ZONA LESTE, 2019 - grifos da autora)

Inicialmente, o líder do eixo apresentava a metodologia de trabalho (tempos, conteúdo, participação de técnicos da PMT para ajudar nas propostas, Colab como forma de participação pós-evento, etc.), após essa introdução, era feita uma exposição sobre os temas englobados pelo eixo, a forma de apresentação de tais matérias no Plano de Governo 2017 - 2020, as diferenças entre PPA e PDOT e, finalmente, a forma de diálogo entre o Eixo Temático e os instrumentos de planejamento em debate. A exposição apontava um relatório diagnóstico da realidade local e o que já estava planejado pela Prefeitura para cada um dos objetivos especificados.

A orientação passada aos líderes de eixos era de estimular e orientar a discussão para que as propostas se encaixassem no eixo e estimular o caráter propositivo do momento, evitando o enfrentamento de críticas. O turno foi dividido em dois momentos de duas horas, um voltado para propostas do PPA e o outro para propostas do PDOT. Foi realizada a distribuição dos formulários impressos de propostas escritas. Após esse momento, foi dado espaço para discussão, redação e apresentação das propostas por um representante de cada grupo. As sugestões eram então consolidadas, redigidas e organizadas em relatórios, por temáticas específicas.

Servidores que atuaram como líderes de Salas Temáticas relataram a experiência:

a gente fez uma apresentação dizendo “No Plano de Governo tem isso e isso para esse eixo”. Para dar uma ideia para a população do que podia ser feito e, a partir disso, ter ideia de outras ações dentro do eixo. Então é como se a gente tentasse nortear (as propostas) (SECRETÁRIA EXECUTIVA DE PLANEJAMENTO URBANO - SEMPLAN, 2019 – grifos da autora).

O líder fez de tudo. A ideia era essa, que fosse um facilitador de discussão. A gente dividiu as pessoas em pequenos grupos, para que eles discutissem entre si, para trocar ideias para que eles discutissem um pouquinho antes de botar as propostas no papel. Para ver se dava para evoluir uma proposta ou se não dava. Depois os grupos apresentavam, anotavam as propostas em uma ficha, foi essa dinâmica. O líder tinha essa função de ficar circulando nas mesas, ajudar com alguma dúvida. (COORDENADOR DE ORÇAMENTO – SEMPLAN, 2019).

Segundo dados da SEMPLAN, as salas temáticas contaram com 180 (cento e oitenta) participantes da sociedade civil, que fizeram 196 (cento e noventa e seis) propostas consolidadas, sendo 99 (noventa e nove) voltadas ao Plano Plurianual do quadriênio 2018 – 2021, conforme especificado no quadro a seguir:

Quadro 5 - Propostas das Salas Temáticas “Teresina Participativa”

TERESINA PARTICIPATIVA – SALAS TEMÁTICAS		
EIXO	Nº PARTICIPANTES	Nº PROPOSTAS PARA O PPA
Inclusão Social	43	31
Qualidade de Vida	31	9
Sustentabilidade Ambiental	55	24
Produtividade Econômica	26	26
Governança	27	9
TOTAL	182	99

Fonte: SEMPLAN- Relatório das Salas Temáticas, 2016. Elaboração da autora, 2019.

Foi questionado aos participantes de salas temáticas entrevistados sobre o perfil dos participantes em seus grupos de trabalho e no Fórum como um todo, afirmaram que:

eu senti muita falta da comunidade presente. Não houve uma paridade, tinha mais membro da prefeitura do que da sociedade civil. Tanto no “Pensar Mais” quanto no “Teresina Participativa”. (...) Eles são técnicos, né? A Administração Pública tem mais uma linguagem técnica, e eu discuti muito isso lá... eles falam de uma forma que muitas vezes um leigo não entende. Eu consigo assimilar mais um pouco porque tenho formação técnica, mas tem muita linguagem que a gente fica aquém, sem saber o significado. (...) Muitas vezes a pessoa vota sem nem saber o que é (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA MORADA DO SOL-ZONA LESTE, 2019)

No meu grupo de estudos estava mais o pessoal da Prefeitura, só tinham duas pessoas que não eram (servidores da PMT). Não acho que comprometeu o trabalho... Mas eu achava que eles recusavam algo por comprometer financeiramente a Prefeitura. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES VERDCAP II, 2019)

Ao analisar as listas de frequências das salas temáticas, ratificou-se a afirmação das lideranças, conforme se observa no quadro simplificado abaixo:

Quadro 6 - Listagem de Participantes “Fórum Teresina Participativa”

ENTIDADE QUE O PARTICIPANTE ERA VINCULADO	PARTICIPANTES	PERCENTUAL
Prefeitura Municipal de Teresina	142	37,4%
Instituições de Ensino Superior	53	14%
Associações Comunitárias	25	6,6%
Conselho de Arquitetura e Urbanismo	08	2,1%
Comunidade	09	2,4%
Igrejas	05	1,3%
Ouvinte	03	0,8%
Nenhuma	17	4,4%
Autônomos	04	1%
Sociedade Civil	03	0,8%
Outros	111	29,2%
TOTAL	380	100%

Fonte: SEMPLAN, elaboração da autora, 2019.

A presença majoritária de servidores da própria PMT pode ter comprometido os trabalhos das salas temáticas, uma vez que foram as próprias equipes dos órgãos que definiram os direcionamentos da metodologia e a priorização de propostas ainda nas fases iniciais do projeto. Outrossim, parte das sugestões coletadas em tais grupos podem não ter expressado a visão da comunidade sobre os temas, e sim a leitura técnica dos próprios servidores. Entretanto, por ter sido um espaço aberto a qualquer cidadão interessado, com ampla divulgação em diferentes canais de comunicação, não há como penalizar a Prefeitura por tal perfil do público.

No dia 28 de abril, o Fórum Teresina Participativa encerrou sua programação com a realização de uma Plenária de apresentação das propostas coletadas durante o evento, tanto para o PPA, direcionada pelo Coordenador de Orçamento da SEMPLAN, quanto para o PDOT, tendo sido conduzido pela consultoria contratada. Foi dado espaço para intervenções propositivas para aprimorar ou complementar as sugestões já apresentadas. Conforme dados da SEMPLAN, 472 (quatrocentas e setenta e duas) assinaturas foram coletadas na plenária,

entre servidores, munícipes e público presente, visando a oficialização e registro das propostas obtidas no evento.

No encerramento, a prefeitura divulgou ainda o calendário das próximas etapas para elaboração do PPA 2018 - 2021 até o envio do Projeto de Lei à Câmara Municipal de Teresina, em agosto do mesmo ano. O cronograma do projeto foi detalhado a seguir:

Quadro 7 - Cronograma PPA 2018 - 2021

CRONOGRAMA PPA 2018 – 2021						
ATIVIDADE	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO
Primeira Reunião de Metodologia com Órgãos	X					
Segunda Reunião de Metodologia com Órgãos		X				
Fórum “Teresina Participativa”		X				
Participação Popular – COLAB		X	X			
Classificação das Propostas Presenciais			X			
Classificação das Propostas COLAB				X		
Oficinas PPA e LOA		X	X	X		
Capacitação E-Governe				X		
Definição do Teto Orçamentário				X		
Análise e Ajuste de Propostas					X	
Consolidação dos Projetos de Lei						X
Encaminhamento dos Projetos para a CMT						X

Elaborado pela autora com dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação.

Todas as propostas recebidas, tanto no meio digital quanto nas salas temáticas, foram enviadas aos órgãos competentes para classificação e análise de viabilidade técnica, o que confere ao projeto um caráter consultivo e não deliberativo. Nesse tipo de participação, segundo a literatura, “as resoluções tomadas coletivamente são depois revisadas por um indivíduo ou por outro grupo, como na “pseudoparticipação”” (MIGUEL, 2017, p. 90).

Foi elaborado um Manual Técnico com orientações para o lançamento de dados do Plano Plurianual 2018 - 2021, onde foi descrito passo a passo do procedimento de cadastramento das propostas no módulo planejamento do software, realizada por cada órgão. A sistemática adotada obrigou que o cadastro iniciasse com a seleção da funcionalidade Eixo Estratégico e um dos objetivos. Para o PPA 2018 - 2021 foram utilizados os mesmos eixos e objetivos do PPA 2014 - 2017, não havendo então a necessidade de inserção de um novo

cadastro. Após essa etapa, era realizado o registro dos programas governamentais, tanto de gestão quanto setoriais. Para o PPA 2018 - 2021 foi necessário realizar alterações, inclusões ou exclusões de programas do Plano Plurianual anterior. Na sequência era realizado o cadastro das metas estratégicas.

Após essa fase, com o projeto do PPA revisado e unificado pela SEMPLAN. O envio para à Câmara Municipal de Teresina não foi precedido por reunião, audiência pública ou qualquer outra forma de validação por parte dos participantes. Também não foi dado um *feedback* aos munícipes sobre o acolhimento ou não das propostas enviadas pela população. Dessa forma, o participante que colaborou com o “Teresina Participativa”, precisava consultar o Projeto de Lei encaminhado à câmara, um documento extenso e de linguagem técnica, para saber se sua sugestão havia sido considerada pelos órgãos responsáveis e incluídas no Plano.

A ausência de devolutiva na fase final de elaboração do PPA, com a ausência de justificativa para as escolhas políticas e comentários à análise das propostas coloca em suspense a credibilidade do projeto de participação. Nos dizeres de Bellix, Guimarães e Machado (2016, p. 30) “mesmo quando há consultas é comum a inexistência de mecanismo de feedback aos cidadãos (...). A participação desta forma pode facilmente ser algo meramente estético, onde governos podem legitimar políticas previamente decididas sob uma fachada democrática”.

Ao comparar as propostas advindas das Salas Temáticas com o Plano de Governo da campanha do prefeito na eleição de 2016, para gestão 2017 - 2020 (Apêndice 01), bem como com o Plano Plurianual 2018 - 2021 aprovado, observa-se que a maioria delas já estavam apresentadas, de alguma forma, nos compromissos da campanha eleitoral. Isto sugere que o direcionamento das propostas nas salas temáticas, como assinalamos antes, foram pautadas no que já estava planejado pelos órgãos da Prefeitura, que possam ter influenciado na compatibilidade entre as propostas coletadas e a agenda política. Seria imprescindível então “garantir um sentimento de efetividade da participação, onde as pessoas sentissem que sua presença tinha peso nos resultados das discussões e que esses resultados impactavam de fato nas ações do poder público” (MIGUEL, 2017, p. 99).

Ao realizar a leitura das propostas coletadas nas salas temáticas, nota-se que muitas são específicas e bastantes pontuais. A análise do Quadro (Apêndice 01) demonstra que, quanto mais específica a reivindicação, mais difícil para identificar sua inclusão, ou não, no PPA, uma vez que suas metas, programas e iniciativas são abrangentes. Uma hipótese para a

sugestão de propostas pormenorizadas dos participantes do fórum pode ser a própria tradição da comunidade em votar em propostas para a Lei Orçamentária Anual no Orçamento Popular de Teresina, que possuem natureza mais detalhada e com recursos bem definidos.

Foi questionado a uma das lideranças participantes do Fórum se ficou claro o tipo de propostas que deveriam ser debatidas no Teresina Participativa, especialmente quanto a diferença entre o Orçamento Popular e o processo participativo do PPA. Ela apresentou o seguinte esclarecimento:

eu acho que houve uma certa confusão no entendimento. No OPT a gente vota em um ano para executar no outro. E esse lá (PPA) são quatro anos, fica meio que perdido. Se no OP que é de um ano para o outro eles demoram para atender... Para a gente acompanhar quatro anos é mais difícil, tem que tá de olho bem aberto, porque se não eles mudam as coisas. E a gente nem sempre pode tá em todas as etapas ao longo dos quatro anos. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO ITARARÉ, 2019)

Ao final do processo do Orçamento Popular, a exemplo, as entidades participantes tinham o retorno da prefeitura quanto ao que foi votado, eleito e incluído para o exercício financeiro seguinte, sendo facilmente identificado o que foi executado, a demanda não atendida ou o que foi entregue com atrasos. Isso facilitava o controle social no período de execução. O mesmo não aconteceu em relação ao PPA. Se não há como identificar no texto da lei as propostas do processo de elaboração, acompanhar a execução durante o quadriênio no qual o Plano Plurianual fica vigente se torna tarefa complexa.

Todavia, a equipe técnica tem como aliado no acompanhamento de tal execução um Sistema de Monitoramento de Ações, Programas e Projetos – SIMAPP. Segundo a Gestora de Monitoramento da SEMPLAN, o software foi desenvolvido entre a referida Secretaria Municipal e a equipe de Processamento de Dados da Prefeitura e permite o acompanhamento online da execução dos planos estratégicos da capital, sendo possível averiguar o percentual de etapas concluídas e em andamento ou atraso em cada projeto, as partes e órgãos envolvidos, as próximas ações, etc. Além disso, o sistema permite reuniões e agendamentos diretos com o Prefeito e Secretários Municipais, facilitando assim a interação entre a equipe de trabalho no desenvolvimento do que foi planejado, assim como possíveis correções e avaliações.

Tanto o SIMAPP quanto o E-Governe auxiliam no planejamento estratégico municipal à medida que obrigam o cadastro de novas ações, inclusive destinação orçamentária da Lei de Orçamento Anual originárias de Eixos Estratégicos que se relacionem com os

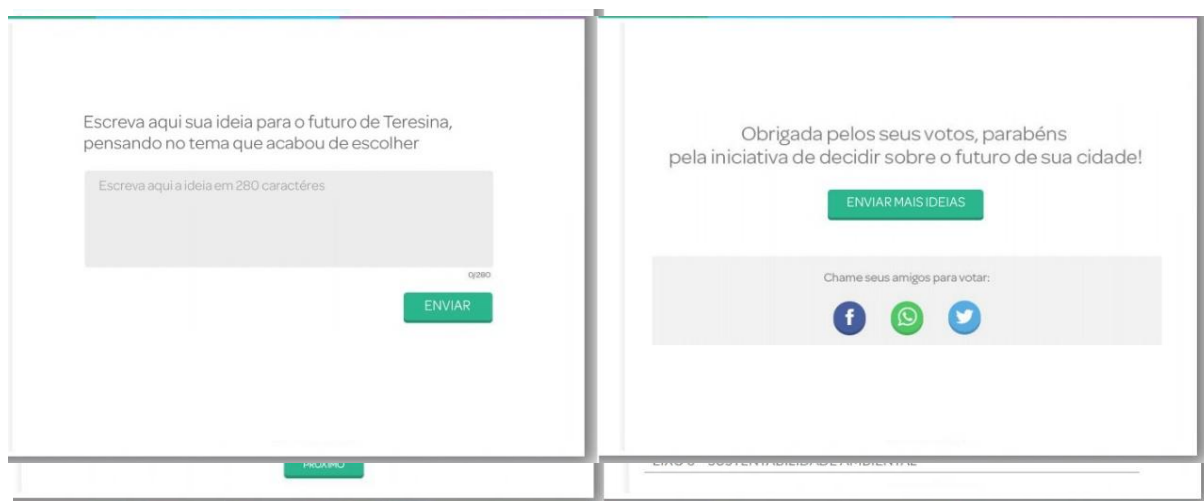
objetivos desenhados. Entretanto, os softwares ficam restritos aos servidores da PMT, não agregam informações à população para o controle social das atividades realizadas pelo poder público, nesse sentido há consenso de que: “para ter impacto e participação social mais ampla, contudo, é preciso que a cidadã(o) comum, tenha acesso fácil e que possa compreender a informação que lhe é disponibilizada” (BELLIX, GUIMARÃES, MACHADO, 2016, p. 20).

4.2 Espaço participativo digital: a experiência COLAB.

Após a realização do Fórum um novo espaço foi apresentado à população: o aplicativo COLAB. Este consiste em um software que foi disponibilizado nas plataformas IOS e Android, uma espécie de rede social da cidadania, em que os munícipes preenchem um cadastro e respondiam um questionário interativo ou enviava diretamente suas propostas para o processo de elaboração do Plano Diretor e do PPA.

Para o PPA, a metodologia da plataforma contava com espaço para escrita livre de propostas, informações sobre a finalidade do Plano Plurianual e espaços para direcionamento das propostas conforme os objetivos de cada Eixo Temático.

Figura 2 - Telas do Aplicativo COLAB



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação.

O aplicativo também possibilitava a construção do perfil do participante com os seguintes dados: idade, grau de escolaridade, bairro de residência e e-mail. Com tais informações era especificado o conteúdo da consulta de forma regionalizada.

O *Colab* já era utilizado pela Prefeitura Municipal de Teresina na zeladoria urbana vinculado à Ouvidoria, por meio do qual os cidadãos podiam enviar fotos, fazer reclamações e solicitar serviços. A rede social da cidadania, como ficou conhecido, destina seus serviços a diversos órgãos públicos do Brasil e do mundo, tendo sido premiado como o melhor aplicativo urbano pela AppMyCity.

A empresa *startup* que desenvolveu a plataforma e realiza o gerenciamento do mesmo já possuía contrato com a PMT, tendo sido realizado um aditivo para a adaptação do aplicativo para a coleta de propostas para o Teresina Participativa. O uso do aplicativo teve inspiração em um projeto dos Estados Unidos, conforme o relato a seguir, da secretária executiva de planejamento urbano:

eu vi na internet o Tinder do Urbanismo, em Santa Monica, que é um aplicativo com um questionário para o planejamento de comércio, serviço, etc. E lá tinha isso de você escolher por imagens, e aí foi aquele *start* : “A gente tem o COLAB! Será que a gente não consegue fazer um questionário dentro do COLAB que seja intuitivo, simples?” Não adiantava ser muito técnico, muito longo, porque as pessoas não têm tempo. Se você já está na internet é porque você já quer praticidade. O Pessoal do COLAB (gerenciamento do aplicativo) já tinha a formatação pronta para o PPA, porque era mais simples, você só escolhia o eixo e dizia lá qual era a sugestão que você queria para o PPA. No caso do PPA por ser orçamentário, algo mais pontual, mais direto, a pessoa já sabia que queria um calçamento, uma Unidade Básica de Saúde... Para o PDOT teve esse questionário intuitivo. (SECRETÁRIA EXECUTIVA DE PLANEJAMENTO URBANO, 2019)

A plataforma poder ser enquadrada nas definições de Governo Aberto, conforme os princípios abordados por Ramirez-Alujas (2012) e Cruz-Rubia (2016). Entretanto, a adaptação do software para o projeto “Teresina Participativa”, como um espaço digital de coleta de propostas, sem fins deliberativos e nem de prestação de contas, encaixa a experimentação do mesmo em tal contexto como e-participação, uma vez que esta “pode ser definida como o uso das TICs para promover a participação do cidadão nas decisões governamentais” (RIBEIRO E BARBOSA, 2017, p. 166) .

Durante um período de 36 (trinta e seis) dias, os interessados indicavam a sugestão por meio do software ao PPA e ao Plano Diretor. Seis Secretarias Municipais mantiveram pontos fixos com aparelhos para o uso do aplicativo. Segundo o relatório divulgado pela SEMPLAN (2017), o aplicativo oportunizou a participação de 725 (setecentos e vinte e cinco) municípios e no total foram apresentadas 1.119 (mil cento e dezenove) propostas para o PPA

(TERESINA, 2017). Da mesma forma como funcionou no “Pensar Mais Teresina”, o espaço digital abria a chance da participação individual, sem necessidade de vinculação a entidade representativa. Segundo informações da prefeitura, tal aspecto foi pensado para dar espaço de fala a um público diferente do que sempre frequentava os eventos presenciais. A limitação de acesso de munícipe ao próprio Orçamento Popular, distanciava uma parcela da comunidade das ações participativas. Como destaca Menezes (2005, p. 4) “em geral, apesar de certos segmentos da administração pública despendem esforços para a ampliação da esfera participativa, atraem apenas um segmento populacional limitado, representantes de grupos de interesses organizados e que, via de regra, já tinham presença ativa nos assuntos daquele segmento específico”.

Ao relatar a experiência do Colab, a Secretária Executiva de Planejamento Urbano explana, expos que

a internet é uma participação individual, que ninguém vê, que ninguém sabe, e ela está sendo validada tanto quanto ele que está com o papelzinho debaixo do braço com os pedidos que vai pra população. que vai pro governo. (...) Eu escutei de lideranças uma coisa que me assusta “Ah! Esse COLAB não dá certo não, porque eu chego lá na SDU com o meu Ofício e não querem receber, pedem para eu ir para o COLAB.” Qual o problema de você ir no COLAB?! É porque ele quer o ofício, para chegar lá na comunidade e dizer que foi ele (SECRETÁRIA EXECUTIVA DE PLANEJAMENTO URBANO, 2019).

O relato da servidora aponta um impasse entre a visão da Prefeitura sobre a inserção do espaço participativo individual e a percepção das lideranças comunitárias acerca do mesmo aspecto, como pode ser observado os trechos de entrevistas a seguir:

é positivo (a inserção de tecnologia), desde que ele não queira ser “o tal”. Se há um representante, tem que ter uma união, um grupo tem que se reunir para lutar, Unidos somos mais fortes. A pessoa que não tá comprometida com a causa de representatividade, vai atrás uma vez ou duas, depois não tá nem aí... Mas eu, como responsável jurídico, eu sou obrigado a representar e cobrar. Você deixa de ser coletividade e passa a ser individualidade. Essas aglomerações foram criadas para fortalecer. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA MORADA DO SOL, 2019)

O digital, em vez de juntar, ele afasta as pessoas. (...) O movimento fica esfacelado. O presencial para essas coisas é mais interessante. É muito diferente você está aqui e o prefeito ali pessoalmente dizendo “Olha, vamos botar assim, vocês concordam?”. Não é muito melhor do que botar na internet? Você coloca na internet, ele olha, o assessor dele olha, muitas vezes não dão importância, ou dão, a gente não tá vendo. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO ITARARÉ, 2019)

A postura de resistência das lideranças demonstra insegurança quanto aos novos espaços, especialmente quanto ao uso de ferramentas digitais. Há uma desconfiança quanto a

fidedignidade das propostas coletadas por meio destas e o compromisso da autoridade governamental quanto a implementação das sugestões da comunidade.

O debate entre associacionismo e participação individual é delicado. Tatagiba e Blikstad (2011, apud MIGUEL, 2017) discorrem que “nas novas arenas de interlocução entre Estado e sociedade civil, a introdução de mecanismos formais de autorização, como a eleição dos conselheiros, tende a espelhar os vícios da representação política tradicional”, o que poderá ser observado nas falas imediatamente acima.

Durante o período de proposição de propostas pelo *Colab*, o projeto contou com outra ferramenta de divulgação, a Van Participativa. Um veículo van funcionava como ponto de coleta de propostas, onde servidores da SEMPLAN equipados com tablets auxiliavam a população a realizar o cadastro e enviar propostas pelo COLAB.

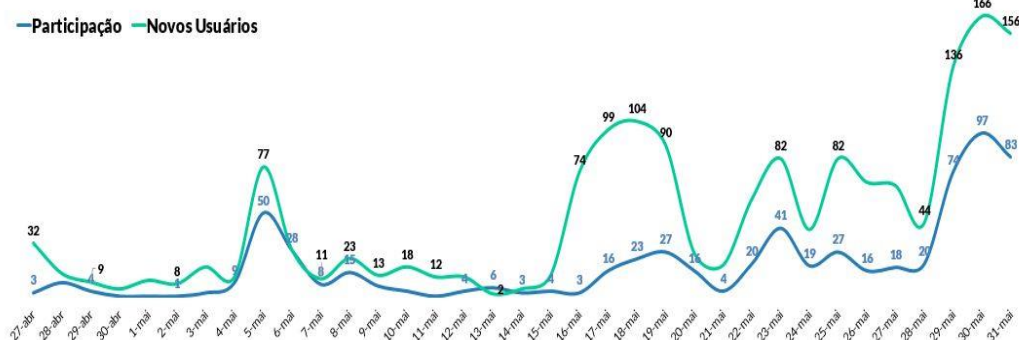
Figura 3- Van Participativa



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Corodenação.

A Van Participativa percorreu trinta e dois pontos de grande circulação de pessoas na capital: Faculdade Estácio (CEUT), Praça Saraiva, Centros de Artes e Esportes Unificados (CEU) Vieira Toranga, Universidade Federal do Piauí, Faculdade Santo Agostinho (FSA), CEAPI, Avenida Maranhão, Mercado do São Joaquim, Ponte Estaiada, Maternidade do Satélite, Avenida Freitas Neto, Praça João Luiz Ferreira, “Parentão” - Lourival Parente, SEMCASPI, Palácio da Cidade, Avenida Joaquim Nelson, Uninovafapi, Mercado do Renascença, Parque Lagoas do Norte, Parque da Cidadania, Mercado do Dirceu Arcoverde I, Shopping da Cidade, Universidade Estadual do Piauí, Praça da Esplanada e CEU Ana Maria Rego. Todas as regiões da zona urbana receberam ações da Van. Entretanto, não observou-se a inclusão das zonas rurais nesse processo.

Gráfico 1 - Gráfico de Participação no COLAB



Fonte:SEMPLAN - Relatório COLAB, 2016.

O relatório elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação sobre as propostas coletadas por meio do COLAB apontam que os picos de participação e de cadastro de novos usuários no aplicativo coincidem com as datas em que a Van Participativa estava em atuação, assim como nos dias em que foram realizados encontros presenciais em Faculdades e outras instituições. Tal dado sugere que a mobilização presencial ainda é forte aliada no processo participativo, inclusive como meio de divulgação das ferramentas digitais. Ademais, a disponibilização de pontos para participação ameniza a barreira da exclusão digital (GAROT, 2006), uma vez que oportuniza a pessoas que não possuem acesso às TICs poderem se sentir parte do processo.

Os dados do relatório também demonstram que, pelo menos 58% dos participantes tinham entre 20 (vinte) e 39 (trinta e nove) anos de idade, e usuários menores de 19 (dezenove) anos representaram o menor percentual participativo por faixa etária. Quanto ao gênero, 52% declararam-se do sexo feminino. Considerando que a participação de mulheres em processos políticos ainda é bastante minoritária, especialmente no modelo representativo brasileiro (ALMEIDA, LUCHMANN, RIBEIRO, 2012), tal dado revela a capacidade da ampliação de espaços participativos incluírem classes sociais que não figuram expressivamente no sistema de representação.

A igualdade de gênero nos processo participativos, como também de outros grupos vulneráveis, precisam ser tratados de forma especial em espaços participativos, “isso inclui o

desenho e o uso de tecnologias, metodologias, linguagens e dinâmicas que de fato sejam inclusivas” (BELLIX, GUIMARÃES, MACHADO, 2016).

A maior parte dos usuários cadastrados pelo COLAB informaram residir na Zona Leste do município. Tal dado apresenta-se como uma inovação do perfil de participação, considerando que no Orçamento Popular de Teresina, por exemplo, a maioria dos envolvidos eram representantes da Zona Sul da capital (MENDES, 2018).

Quadro 8 - Participantes do COLAB por Zona

ZONA	PARTICIPANTES – COLAB %
Sul	28%
Centro- norte	29%
Leste	32%
Sudeste	11%

Fonte: SEMPLAN - Relatório COLAB, 2016.

E quais fatores justificam essa mudança? Técnicos da prefeitura apontam que a zona Leste concentra o maior número de usuários de Tecnologias da Informação, especialmente aparelhos celulares com acesso à internet. A mesma justificativa também foi apresentada pelos participantes entrevistados, que ainda apontaram o alto poder aquisitivo, o nível de escolaridade dos moradores da Zona Leste e o acesso à informação como fatores determinantes para o uso do COLAB. Uma das lideranças entrevista apresentou o seguinte argumento:

primeiro, o acesso aos meios de comunicação. No OPT a Zona Leste não é participativa porque o povão dos bairros mais populosos se uniam para formar delegados e votar, e a população da zona leste não ia. Quando eu convoco uma reunião vão dez, cinco pessoas... isso é imensamente prejudicial. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA MORADA DO SOL, 2019)

Ribeiro e Barbosa (2017, p. 163) apontam como principais desafios para a ampliação da participação em meios digitais no Brasil o seguinte: “I) a diminuição da exclusão digital; II) a ampliação do relacionamento dos usuários de internet com as organizações públicas e; III) a maior disponibilidade de iniciativas de participação via internet pelas organizações públicas”.

Outro dado relevante foi o número de propostas recebidas por Eixo, com o COLAB. A temática de Inclusão Social concentrou 47% do total de sugestões coletada pelo aplicativo. Em contrapartida, o Eixo Governança angariou a menor quantidade de propostas, totalizando menos de 10% das demandas da comunidade.

Quadro 9 – Consolidação das Propostas – COLAB

PROPOSTAS - COLAB (OBJETIVOS)	Nº DE PROPOSTAS COLAB
EIXO: INCLUSÃO SOCIAL	
Competência: FCMC/PRODATER / SEMEL / SEMEC / SEMPLAN / SEMDUH / SDU's / FMS	
Garantir acesso à saúde, educação e à rede de proteção social.	213
Garantir qualidade no atendimento dos serviços básicos.	92
Promover o respeito às diferenças e aos direitos humanos.	26
Ampliar políticas públicas de inclusão.	190
Subtotal	521
EIXO: QUALIDADE DE VIDA	
Competência: FCMC/PRODATER / SEMEL / SEMEC / SEMPLAN / SEMDUH / SDU's / FMS	
Fortalecer a cultura.	37
Preservar o patrimônio histórico.	24
Incentivar o lazer comunitário.	79
Incentivar o desporto escolar e de alto rendimento.	34
Subtotal	174
EIXO: PRODUTIVIDADE ECONÔMICA	
Competência: SEMPLAN / SEMDEC / SEMDUH / SDU's / SEMEST / SMPM / SEMJUV / FWF / SEMF / SDR	
Estimular a renda e a qualificação profissional.	50
Aprimorar infraestrutura urbana e rural.	38
Atrair investimentos.	26
Promover a economia solidária e criativa.	9
Subtotal	123
EIXO: GOVERNANÇA - Órgãos Envolvidos: SEMGOV / SEMA / SEMPLAN / SEMF / IPMT / PGM / PRODATER	
Modernizar os processos administrativos.	36
Garantir a qualidade da receita e da despesa.	10
Estimular a participação popular.	37
Garantir a transparência e controle social.	23

Subtotal	106
EIXO: SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL - Órgãos Envolvidos: SEMPLAN / STRANS / SEMAM / SEMDUH / SDUs / ARSETE	
Garantir a mobilidade e o adensamento do espaço urbano.	68
Garantir políticas de saneamento com foco nos resíduos sólidos e na drenagem urbana.	58
Ampliar a cobertura verde da cidade.	46
Qualificar as políticas de preservação do meio ambiente e do monitoramento do clima.	23
Subtotal	195
TOTAL GERAL	1.119

Fonte: Relatório COLAB, SEMPLAN, 2016 – elaboração da autora.

As propostas advindas das salas temáticas, embora apresentem menor discrepância entre o número de sugestões por tema, também colecionaram menos direcionamentos à área de Governança. O Coordenador de Orçamento da SEMPLAN (2019), discorre sobre tal disparidade, “acho que sim. Chama mais atenção você falar sobre saúde e educação do que você falar sobre a Procuradoria”. Para Gasparido (2018, p. 81) “as pessoas estão interessadas em resolver seus problemas cotidianos de saúde, educação, segurança, moradia e transporte”. Dessa forma, a incorporação de discussões nos espaços participativos deve ser vinculada ao enfrentamento de tais problemas, sob pena de não despertar interesse da população. O Eixo de Governança, pela própria nomenclatura, causa certo distanciamento do cidadão, como se o debate ali desenvolvido fosse restrito a membros do governo.

No final do questionário o aplicativo faz a seguinte indagação ao usuário: “Você acha que a Prefeitura deve incentivar a participação da população e dar transparência à informação também através de aplicativos digitais, como o COLAB?”. O relatório COLAB apontou que 98% dos municípios responderam “sim”. Esse alto percentual iniciativa a participação por meio digital e indica que o uso de TICs são bem recepcionadas pela população. Esse questionamento indica que o aplicativo, como ferramenta, deve ser acrescentado ao processo, não substituir ou ser o único espaço de participação e transparência pública. Dessa forma, a aprovação de espaço digital no processo participativo não exclui as formas tradicionais de participação às complementa. A este respeito, uma das entrevistadas afirmou que:

as duas formas (de participação) são importantes. Na presencial você pode debater, ter mais chance de crescer em conhecimento, discutir ideias e a partir dessa discussão criar uma posposta. Se for pelo aplicativo fica um monólogo, a pessoa diz

a ideia dela mas não tem um debate. Muitas vezes é do debate que saem as propostas. (...) Muitas pessoas não podem ir (presencial) ou não têm condições de acesso ao evento. Então pela internet, proporciona a inclusão de muitas pessoas, o acesso à informação. Se tornou a ferramenta que faz a pessoa propor mais coisas e se sentir mais à vontade para propor, refletir (ESTUDANTE PARTICIPANTE DO EIXO INCLUSÃO SOCIAL, 2019).

O relato acima corrobora com a visão de Gaspardo (2018, p.73), na perspectiva de que é necessária a criação de espaços para argumentação e aprendizagem, pois “não se trata apenas de agregar opiniões individuais previamente definidas no momento decisório: a participação compreende um processo de aprendizagem no qual é possível mudar as preferências em razão dos argumentos apresentados no debate público”.

Questionada sobre o maior ganho do “Teresina Participativa”, a Secretária de Planejamento Urbano respondeu:

eu considero as participação, porque o processo presencial, tradicional, me parece não participativo completo, porque são sempre as mesmas pessoas que estão lá, geralmente ligadas ao governo, para ter um lugar de fala, para dizer que esteve lá.(...) Gastamos em publicidade, gastamos indo em universidades,... Foi um trabalho intenso todo dia, eu ficava rouca de tanto dar entrevistas, de tanto dar palestras, de tanto ir em universidade, mas não vêm, as pessoas não vem... No dia do evento, não vem... Aí: “Faz de noite? Faz de dia?” Dá trabalhão! Então assim, esse ganho, pra mim o maior ganho é essa tentativa, de que, se a gente tá caminhando para um mundo digital, quem sabe a participação agora não é essa... Não seja essa questão do digital. Então eu acho que se a gente, a primeira tentativa ir pra, lógico com correções e melhorias para a pessoa realmente abraçar essa causa e aí ver a questão cultural, mas, é na palma da mão. E aí diz assim, o futuro está na palma da sua mão. Então o grande ganho pra mim é a questão dessa tentativa de ampliar, de fazer outras pessoas participarem, pessoas que nunca participariam, participaram. Tanto na questão de digital, tecnologia digital, às vezes um neto pode ajudar a avó a fazer, a gente pensou nisso, quanto a questão quando foi feito a VAN, vai que é isso, no começo tem que precisar essa transição, de fazer e de ir, de colocar itinerante, e fazer que as pessoas participem lá no local de trabalho sem atrapalhar tanto ela ali ou o trabalho que ela está fazendo Falta a referência.

Independentemente do processo, da metodologia, das ferramentas digitais ou encontros presenciais, o que os participantes concordam é que precisa ser dado uma devolutiva para a população sobre as decisões tomadas pelo Poder Público. Para o fortalecimento da democracia é essencial que os instrumentos de controle social sejam efetivos e transparentes. Nesse sentido:

os sistemas precisam ser renovados. Se o OPT, com tantos anos, quase não tava mais dando resultado... então, se houver um sistema que acelere esse processo, que seja bem-vindo. Não é obrigado ser OPT, pode ter outro processo, mas é inevitável ter. A

comunidade tem que participar, receber a prestação de contas... Tudo que tiver de Administração Pública eu gostaria que houvesse a participação, aumenta o controle social, a acessibilidade. Que seja mais adequado, mais rápido, que se cumpra, que não fique só no papel (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA MORADA DO SOL, 2019)

A pesquisa mostra que a Prefeitura Municipal de Teresina teve iniciativas inovadoras quanto à inserção de novas formas de participação no planejamento municipal, especialmente no planejamento orçamentário. A adoção de plataformas participativas digitais é uma tendência no Poder Público em geral, e pode ser grande aliada para o Governo estabelecer um contato mais direto com a comunidade, como defende Ribeiro e Barbosa (2017, p. 162) “o uso massivo das novas tecnologias, como computadores, tablets e celulares, e o advento da internet são apontados como alguns dos possíveis promotores do aumento da participação da sociedade na tomada de decisão dos órgãos da administração pública”.

Todavia, retomando as teorias participativas e, sobretudo, a deliberação explanada por Habermas, o debate entre as pessoas que integram a sociedade civil, seja organizada ou não, é fundamental na busca do bem comum. Dessa forma, os espaços de participação individuais, como o COLAB, poderiam inaugurar o período de coleta de propostas de forma que estas pudessem ser discutidas e validadas em eventos coletivos, sejam presenciais ou não, uma vez que o avanço tecnológico parece caminhar para tornar as relações cada vez mais tecnológicas.

Por fim, enfatiza-se a colocação de Bava (2015, p. 25), que ao analisar o futuro das práticas participativas em meio à crise política mundial, discorre que “se a cidadania e o poder público estiverem em conflito, a tendência é que o poder público busque esvaziar as instâncias de participação e tente controlá-las, em nome da governabilidade” (BAVA, 2015, p.25). Dessa forma, ainda que o processo participativo esteja em crise e que as experiências até então vivenciadas não alcancem os objetivos finalísticos, a estagnação das relações entre sociedade e governo não deve ocorrer; ao contrário, precisam ser reinventadas, sob pena de regimes representativos tomarem cunhos totalitaristas mesmo por meios ditos “democráticos”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As novas formas de organização social e econômica pelas quais as sociedades passam, cada vez mais processos acelerados após o advento da globalização, da revolução microeletrônica, tecnológica e digital exigem constante repaginação das relações entre Estado e sociedade. As teorias democráticas estão, portanto, em constante atualização para acompanhar a dinâmica política e social. No âmbito dessa discussão, a participação popular na gestão pública ganhou críticos e defensores.

Autores apreciadores da democracia representativa creditam aos políticos eleitos pelo voto a legitimidade para tomar decisões acerca da implementação de políticas públicas. Por sua vez, o modelo participativo entende o cidadão como coparticipe das decisões governamentais, transferindo a ele não somente a tarefa de constituir governantes, mas sobretudo de colaborar e fiscalizar a atuação estatal. Por outro lado, autores afeitos a democracia participativa defendem participação efetiva de cidadãos nos negócios públicos das sociedades.

O Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi impactado com inclusão de práticas participativas na gestão pública que, à época, foram inovadoras nos regimes democráticos. O Orçamento Participativo teve grande influência no movimento de afirmação da participação social nas políticas públicas e sua metodologia serviu de parâmetros para diversos experimentos. Entretanto, ao tempo que contribuiu para o fortalecimento da cultura participativa local, muitos ensaios de OP não lograram êxito quanto ao papel redistributivo e inclusivo nos quais eram pautados, apresentando, inclusive, traços de condutas patrimonialistas. Assim, o OP sofreu declínio no cenário nacional, especialmente após a crise política iniciada em 2013, que vem pondo em xeque a credibilidade do regime democrático brasileiro.

Nesse contexto, o município de Teresina (PI) inseriu a participação popular na discussão orçamentária desde 1997, por meio do Orçamento Popular. Este teve diversas mudanças em sua metodologia, tendo seu formato flexibilizado a cada edição, com a inclusão de novas etapas e diferentes formas de envolvimento dos atores sociais. Apesar das críticas geradas em torno de sua análise, o OPT teve papel significativo na construção da cultura participativa local. Sua última edição ocorreu no ano de 2014, e desde então encontra-se estagnado sob a justificativa de atrasos nas obras já aprovadas e poucos recursos financeiros da prefeitura.

No âmbito dessa crise do OPT, a Prefeitura, desde o ano de 2013, empreendeu projetos voltados à inserção da participação popular no ciclo de planejamento da cidade, especialmente na elaboração do Plano Plurianual. Nesse sentido, o objetivo central desta pesquisa foi investigar o processo participativo na elaboração do Plano Plurianual de Teresina nos quadriênios 2014 - 2017 e 2018 – 2021, como ficou demonstrado ao longo do estudo.

Dois processos foram instituídos para inserir participação ao PPA, denominados de: “Pensar Mais Teresina” e “Teresina Participativa”. Pensar Mais Teresina foi desenvolvido para ofertar espaços participativos na elaboração do PPA 2014 - 2017. O projeto teve inspiração na metodologia adotada no Governo Federal, pautada nos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável encampados pela Organização das Nações Unidas. O trabalho foi categorizado em eixos temáticos utilizados como base na construção do Plano de Governo do candidato vitorioso para a gestão 2013 – 2016: inclusão social, qualidade de vida, sustentabilidade ambiental, produtividade econômica e Governança. Foram realizadas reuniões regionalizadas, um evento presencial aberto aos municípios interessados, onde, além de palestras acerca dos temas abordados no planejamento urbano, foram realizados grupos de debates para proposição de sugestões ao PPA. Ademais, o Pensar Mais Teresina disponibilizou ferramenta para envio de propostas por meio digital, uma inovação no processo participativo da prefeitura.

No processo de elaboração do PPA 2018 - 2021 foi desenvolvido o projeto “Teresina Participativa”. Este teve etapas preparatórias, presenciais e digital e o conteúdo foi baseado nos eixos temáticos que já estavam sendo trabalhados na gestão anterior. Esse processo contou com diversos artifícios de comunicação, com divulgação em canais de grande alcance, como rádios, televisão e redes sociais. Foram realizadas reuniões setorializadas, palestras em conselhos profissionais e faculdades, além da utilização de pontos móveis, por meio de uma van denominada de Van Participativa para divulgar o projeto.

O evento presencial, Seminário “Teresina Participativa”, contou com palestras de especialistas da área de planejamento urbano e grupos de debates para apresentação de propostas ao PPA 2018 - 2021. Após o evento, um aplicativo, o Colab, foi disponibilizado em plataformas de *smartphones* e funcionou como ferramenta participativa, sendo possível a proposição de sugestões através da internet.

Esta pesquisa, como ficou demonstrado, buscou pontuar os pontos fortes e pontos fracos dos processos participativos estudados: OPT, “Pensar Mais Teresina” e “Teresina

Participativa”. Inicialmente, pontou-se que os projetos envolveram todos os órgãos que compõem a prefeitura, contribuindo para integração da equipe de trabalho no planejamento das ações municipais. Especialmente no projeto “Teresina Participativa” o ganho institucional quanto a interação entre os servidores ficou evidente, conforme relatos dos entrevistados.

A comunicação e divulgação do evento foi ponto forte dos processos. Nesse sentido, o uso de linguagem simples aproxima o munícipe do poder público, uma vez que ele passa a compreender como o planejamento municipal tem impacto na sua vida. Além disso, o processo de mobilização social por meio de palestras, encontros e da Van Participativa ampliou o alcance da divulgação do projeto “Teresina Participativa”.

A oferta de palestras nos eventos presenciais foi positiva, uma vez que o público participante é heterogêneo e a discussão torna-se mais rica quando os envolvidos conhecem conceitos básicos sobre o tema em debate. O momento das palestras espelha um fundamento da democracia participativa: a função pedagógica da educação política do cidadão. Isso porque à medida que informa e qualifica o cidadão, enriquece sua capacidade de propor soluções aos problemas de sua comunidade (sociedade). A divisão do conteúdo por eixos temáticos foi facilitadora da metodologia, uma vez que direcionou a discussão para os assuntos pertinentes.

A inclusão de espaços digitais participativos pode ser considerada a maior inovação dos processos analisados. Isto porque as ferramentas proporcionaram duas significativas mudanças: a possibilidade de proposição de sugestões individual para o orçamento municipal e a utilização da tecnologia como aliada, tanto no processo de mobilização para os eventos presenciais, como mecanismo de comunicação e ferramenta de participação direta.

As ferramentas tecnológicas experimentadas na prefeitura ampliaram a participação popular no processo de planejamento orçamentário da gestão municipal? Considerando que houve a expansão dos espaços para todos os munícipes interessados, sem necessidade de vinculação a entidade de organização, pode-se afirmar que sim. Ademais, a manutenção de encontros presenciais e a disponibilização de aparelhos tecnológicos para proposição das propostas por meio da Van Participativa amenizaram os efeitos da exclusão digital, uma vez que a ferramenta disponibilizada se somou ao processo e não substituiu os processos convencionais.

Mas, constatou-se o Plano Plurianual participativo não se relacionou com o já tradicional Orçamento Popular de Teresina de maneira a fortalecer a participação popular nas

decisões do orçamento municipal. Era de se esperar que, ao anunciar um PPA participativo a Prefeitura buscasse o engajamento do cidadão durante todo o planejamento orçamentário, inclusive na articulação entre as propostas votadas anualmente para a LOA, por meio do OPT, e as metas e prioridades definidas no PPA. Entretanto, a última edição do OPT ocorreu no primeiro ano de vigência do Plano Plurianual 2014-2017. A agenda participativa, com a adoção de uma metodologia arrojada, como os projetos “Pensar Mais Teresina” e “Teresina Participativa” foi de encontro ao momento em que o Orçamento Popular, com uma longa trajetória na capital, foi paralisado. Esses projetos de planejamentos participativos poderiam ter funcionado complementando à discussão da Lei Orçamentária Anual, robustecendo os canais de voz da população e contribuindo para a articulação e participação em todas as peças do ciclo de planejamento orçamentário municipal.

Porém, como ficou evidente, os pontos mais frágeis desses processos concentram-se na ausência de *feedback* aos participantes na inclusão ou não das propostas coletadas, que dar caráter consultivo aos processos participativos, uma vez que as sugestões da sociedade passaram por uma análise de viabilidade técnica posterior, sem espaço de deliberação do documento pelo coletivo que o discutiu, reduzindo (ou suprimindo) o poder decisório dos participantes.

Consoante aos dados analisados, entende-se que o PPA participativo deve ser mantido, sendo sugeridas algumas possíveis modificações para ampliar o viés da participação popular. É fundamental para a credibilidade dos processos que haja devolutiva à população após a análise de viabilidade técnica, com as respectivas justificativas no acolhimento ou não das sugestões; bem como afastar o risco de os espaços serem utilizados apenas para legitimar e homologar intenções da gestão.

Conforme os dados analisados, as lideranças das entidades diferem da prefeitura quanto à incorporação de espaços voltados à participação individual, bem como o uso das ferramentas digitais. Para amenizar tal descontentamento, recomenda-se a inversão de algumas etapas do processo: inicialmente as propostas podem ser coletadas individualmente, por meio do aplicativo, e, no evento presencial, as salas temáticas poderiam procederem à discussão e validação das mesmas, com a presença de representantes de entidades e munícipes interessados. A equipe técnica poderia, na mesma oportunidade, apresentar as justificativas para a viabilidade ou não do que foi proposto e dessa forma a metodologia integraria a participação individual à participação coletiva das organizações, sem desabonar a relevância

do debate para engrandecimento qualitativo do processo participativo do PPA e do OPT. Considerando que o Sistema de Monitoramento de Ações, Programa e Projetos já é utilizado pela SEMPLAN para acompanhamento da execução do planejamento, a ferramenta poderia ser adaptada à consulta pública, para maior transparência na execução do planejamento orçamentário participativo e, conseqüentemente, a otimização do controle social.

Podia também se pensar em proporcionar o envolvimento do cidadão no processo de elaboração da LOA, seja com a retomada do Orçamento Popular, ou com outra estratégia participativa voltada a esta finalidade. De forma que, anualmente, a comunidade poderia acompanhar o desmembramento das metas e prioridades definidas para o quadriênio.

A pesquisa confirma que a democracia poderá ser construída com mescla de representação e participação social, possibilitando ao cidadão conscientização e fortalecimento do processo político. Em épocas de crise do regime democrático, onde muitas nações, especialmente na América Latina, enfrentam rupturas de agendas pautadas nos direitos, o resgate das práticas participativas parece fundamental para a alavancar a credibilidade dos regimes democráticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEGRETTI, Giovani. **Desafios da Democracia participativa. Le Monde Diplomatique, 2011.** Disponível em < <https://diplomatique.org.br/desafios-da-democracia-participativa/>> Acesso em 13 nov. 2018
- ALENCAR, José de. **O sistema representativo.** Brasília: Senado Federal, 1996.
- ALMADA, Maria Paula; ROSSETTO, G. P. N.; CARREIRO, R. **Democracia digital e participação: um estudo sobre iniciativas civis no Brasil.** In: Revista do Programa de Pós-graduação em Comunicação Universidade Federal de Juiz de Fora - LUMINA. v. 5, n. 2. dezembro. 2011.
- ALMEIDA, Carla; LÜCHMANN, Lígia; RIBEIRO, Ednaldo. Associativismo e representação política feminina no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, nº8. Brasília, maio - agosto de 2012, pp. 237-263.
- ALVES, Mario Aquino. **Terceiro Setor: as origens do conceito.** Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Juiz de Fora, 2002.
- AVRITZER, Leonardo; et al. **A Dinâmica da Participação Local no Brasil.** Relatório de Pesquisa – PRODEP, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: < https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a_854af551265245639034f1e3cc6d09f4.pdf> Acesso em: 25 nov. 2018.
- AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Pública. Vol.14, nº 1, Campinas, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.** In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009a. p. 561-597.
- AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública.** Lua Nova, n 50, São Paulo, 2000.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.** In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Ed. Cortez, p. 13-60. 2003.
- BARBER, Benjamín. **Strong democracy: Participatory politics for a new age.** Berkeley: University of California, 1984.
- BAVA, Silvio Caccia. **Como garantir a participação da sociedade na elaboração de políticas e controle social dos serviços públicos?** Revista Política Social e Desenvolvimento. Ano 03, Rio de Janeiro, 2015, p. 22-27.
- BELLIX, Laila; GUIMARÃES, Caroline Burle S.; MACHADO, Jorge Alberto Silva. **Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios.** IGAPP Estudos / Working Papers, Madrid, n. 55-59, p. 78-91, 2017.

BENEVIDES, M. V. **Democracia e cidadania**. In: VILLAS BÔAS, R. (Org.) Participação popular nos governos locais. São Paulo: Instituto Polis, 1994. p.11-19.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária**. In: VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. 8 a 12 de maio de 2016.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BILIER, Paula Fabiana Carvalho. **A importância da participação social nos instrumentos de planejamento orçamentário**. Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. Universidade Federal de Santa Maria-RS. 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 nov. 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 20 nov 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Fórum Dialoga Brasil**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/noticias/governo-recebeu-mais-de-mil-propostas-da-sociedade-para-laboracao-do-ppa-2016-2019>> Acesso em: 28 mai.2018

BUCCI, Eduardo Sadalla. **O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania**. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n. 67, ago 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 16.ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Uma reforma para ficar na história**. *Revista Reforma Gerencial* – Secretaria do Estado da Administração e do Patrimônio, Brasília, n.0, p. 21-24, mar.,1998.

BUENOS AYRES, Carlos A. M. de C. **Democratização da Administração Pública e o Ocaso do Paradigma Estadocêntrico no Brasil**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 3, jan./jun., São Paulo: Editora Método/ESDC, p.466. 2004.

CARVALHO, M. C. **Experiências de orçamento participativo no estado de São Paulo – 1997 – 2000**. Fórum Paulista de Participação Popular, 2001. Disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/834/834.pdf>. > Acesso em 09 maio. 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **A cidadania no Brasil**. Civilização Brasileira, Ed.18, Rio de Janeiro, 2014, p. 23-161.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede – a Era da Informação: economia, sociedade e cultura**. 8. ed. Traduzido por Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Vanancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CASTRO, Rodrigo Batista. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. 30º Encontro ANPAD, Salvador, 2006. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em 01. jul 2018.

COSTA, Robinson Francino da. **Estudos dos instrumentos de planejamento governamental**. 25 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2007.

CRUZ-RUBIO, César Nicandro. **Hacia el gobierno abierto: Una caja de herramientas**. Departamento para la Gestión Pública Efectiva, 2016. Disponível em: http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/FINAL%20Caja%20de%20Herramientas.pdf . Acesso em: 07 set 2019.

CRUZ-RUBIO, César Nicandro. **O que é (e o que não é) Governo Aberto? Uma discussão conceitual**. Revista Temas de Administração Pública, V. 10, n. 1, 2015, p.129-148.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; COELHO, Taiane Ritta and POZZEBON, Marlei. **Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte**. Rev. Adm. empres. [online]. v.54, n.3, pp.296-308, 2014.

DAHLBERG, L. **Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps**. *New media & society*, v.3, n. 2, p. 157-177, jun., 2001.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**” in Dagnino (org.), Os anos 90: política e sociedade no Brasil, São Paulo, Brasiliense, 1994.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública, Caderno n. 1, 1996.

DA SILVA, Tarcisio. **Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Ed. Cortez, p. 297-334. 2003

DAVIS, Richard. **Politics Online: Blogs, Chatrooms and Discussion Groups in American Democracy**. Routledge, London and New York, 2005.

DIAS, Omar Pires. **Planejamento/Orçamento Público (PPA, LDO E LOA) e Controle Orçamentário**. Porto Velho: TCRO, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

FARIAS, Victor V. Medeiros. **As Possibilidades da Democracia Digital no Brasil**. Anais do 2º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede. Universidade Federal de Santa Maria – RS, 2013.

- FARIAS, Francisco Pereira de. **Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa**. Revista de Sociologia e Política, n. 15, pp. 49-65, nov. 2000.
- FAVRETTO, Mariane; SANTIN, Janaína Rigo. **Poder Local, Participação Popular e Clientelismo**. In: Revista Direito, Estado e Sociedade Ed. n. 50, p. 126-148, 2017.
- FINLEY, M. I. **Democracia antiga e moderna**. Trad. Waldéa Barcellos, Sandra Bedram. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- FREY, K. **Democracia e sustentabilidade das cidades na era digital**. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Sociedade e Ambiente. Campinas: ANPPAS, 2002.
- FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 212-259, 2000.
- FROTA, Carlos L. K; CALMON, Paulo C. D. P. **A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 48, 2014.
- GANZERT, Christian Carvalho. **Capitalismo Informacional: novas reflexões sobre a (re) produção contemporânea do conhecimento e sua sistemática econômico-social**. II Encontro da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura, Bauru, 2008.
- GAROT, M. J. **De la Administración Electrónica a una Democracia Digital**. Revista Direito GV, São Paulo, v.2, n.11, p.89-110, jan.-jun. 2006.
- GENRO, Tarso. **Combinar democracia direta e democracia representativa**. In: PALOCCI, Antonio et al. *Desafios do governo local: o modo petista de governar*. Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 1997.
- GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GOMES, Fabio Guedes. **Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2006.
- GONTIJO, Vander. **Curso sobre Processo Orçamentário, Evolução Histórica no Brasil**. Brasília, set. 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda/cursopo> > Acesso em: 25 nov. 2018.
- GRIGOLI, Juliana de Jesus. **Quatro modelos normativos de democracia representativa: as versões elitista, liberal, pluralista, participativa e deliberativa**. In: Pensamento Plural, Pelotas, n. 14, p. 113-126, jan./jun. 2014.
- GUIMARÃES, Catarine Elaine de Souza Amaral. **Democracia e Controle Social: a experiência do orçamento popular em Teresina-PI (2005-2013)**. UFPI, Teresina, 2015.
- HABERMAS, Jürgen. **“Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research”**. Communication Theory. V.16, 2006, pp. 411-426.
- HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova, São Paulo, n. 36, 1995.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (2010). **Estado, Instituições e Democracia: república.** Livro 9, v. 2. Brasília, Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_pdf.

JANKOWSKI, Nicholas; VAN OS, Renée. **Internet-based Political Discourse: A Case Study of Electronic Democracy in Hoogeveen.** Prospects of Electronic Democracy, 2003

KARPINSKI et al. **A efetividade da Lei Orçamentária Anual–LOA: um estudo do crescente número de alterações Orçamentárias em um Município de Pequeno Porte na Região Centro Sul do Estado do Paraná.** Revista Capital Científico - Eletrônica (RCCe) – ISSN 2177-4153, Vol. 14, n.2, 2015.

KREUZBERG, Fernanda; BECK, Franciele; LAVARDA, Carlos Eduardo Facin. **Orçamento base zero: um estudo de caso sob a perspectiva da teoria institucional.** In: Revista Contabilidade Vista e Revista. Belo Horizonte-MG, v. 27, n. 3, set/dez. 2016.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. de. **Metodologia Científica.** 5. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, Antonia Jesuíta de. **O orçamento participativo numa cidade do nordeste do Brasil: dilemas e possibilidades.** Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, vol. XIV, nº 331, Barcelona, 2010.

LYRA, Rubens Pinto. **A democracia participativa na gestão pública brasileira.** Revista Jus Et Societatis ISSN 1980- 671X, 2013.

LUCHMANN, L. H. H. **25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas.** In: Revista Política & Sociedade, v. 13, n. 28, p. 167-197. set./dez. 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Os Conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional.** Ciências Sociais Unisinos, v. 38, n. 161, 2002, p. 43-79.

LUCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do OP de Porto Alegre.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UNICAMP, Campinas, 2002.

LUCHMANN, L. H. H. **A representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova, n70, p. 139-170, 2007.

MACEDO, Paulo Sergio Novais de. **Democracia participativa na Constituição brasileira.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, 2008.

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil.** São Paulo. Outubro 2010. Disponível em: <<http://http://agesp.org.br/wp-content/uploads/2013/05/Artigo-HistOrçamento.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

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

MARÇAL, Thais Boia. **Por uma releitura do conceito de orçamento autorizativo no Brasil.** Lex Magister, 2015. Disponível em <http://www.lex.com.br/doutrina_27223038_POR_UMA_RELEITURA_DO_CONCEITO_DE_ORCAMENTO_AUTORIZATIVO_NO_BRASIL.asp> Acesso em: 25 nov. 2018.

MENDES, Naiane Nascimento. **20 Anos do Orçamento Popular de Teresina: um caso de Participação Social e Gestão**. Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão Pública. Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. **A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública**. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago -Chile, 2005.

MIGUEL, Luis Felipe. **Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo**. In: Revista Lua Nova, São Paulo, n. 100, p. 83-118. 2017.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 25. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

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

NOVAES, Flávio Santos; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. **Orçamento participativo e a democratização da gestão pública municipal – a experiência de Vitória da Conquista (BA)**. In: Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, pp. 797-820, jul/ago, 2014.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **A democracia em suas versões elitista e participativa e o modelo da autonomia democrática**. In: Revista Katálysis, Florianópolis, v. 6, n. p. 21-27. 2003.

PALLUDO, A. V. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e LRF**. 3 ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PELLINI, A. M. **Os sistemas de planejamento, execução e controle da gestão pública - uma nova proposta**. In: Revista ConTexto, Porto Alegre, v. 3, n. 4, 1o semestre 2003.

PERES, Ursula Dias. **Governança do Orçamento Público: uma análise do conflito distributivo a partir do caso do Município de São Paulo**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v.22. N 73, 2016.

PILAR JUNIOR, A. C; ARAÚJO JÚNIOR, A. S; FRANÇA, M. A; SILVA, V. P. **A lei de responsabilidade fiscal à luz do princípio da transparência: um caminho para a participação popular na gestão de espaços públicos**. In: IX Convibra Administração – Congresso Virtual Brasileiro de Administração. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/2012/38/2012_38_4928.pdf>. Acesso em 25 de nov. 2018.

PINTO, Renata de Sousa. **A democracia antiga e moderna**. Revista Prim@Facies, a. 2, n. 3, jul./dez. Paraíba, 2003.

PIRES, J. S.D. MOTTA, Francelino. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade**. Enfoque: reflexão contábil/ ISSN 1984-882X, v. 25. n. 2, 2006.

PITANGA, Joseane de Carvalho Leão. **Os efeitos do Orçamento Popular de Teresina para Promoção de Práticas Democráticas na Gestão Pública Municipal**. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2006.

PRUX, Paula Raymundo. **O processo de construção do PPA participativo 2012-2015 no Rio Grande do Sul**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração, 2012.

SAMPAIO, Rafael C.; MAIA, Rousilei C.M.M.; MARQUES, Francisco P. J. A. **Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**. In: Opinião Pública, Campinas, vol. 16, nº 2, p. 446-477. Novembro. 2010.

RAEDER, Sávio. **Ciclo de Políticas Públicas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas**. In: Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte | Vol. VII, Nº 13, p. 121-146 |, jan/jun 2014.

RAMIREZ-ALUJA, Álvaro. 2012. **Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era La pregunta?** 2012. Disponível em: <http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92-F50524f44921347571524-articulo-1.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2019.

REZENDE, F. **A nova gestão pública, performance e reinvenção das instituições: um desafio para reforma do Estado**. *Revista Reforma Gerencial* – Secretaria do Estado da Administração e do Patrimônio, Brasília, n. 4, p. 27-28, nov., 1998.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**. Período de 1997 a 2000. Petrópolis RJ. Editora Vozes Ltda, 2003.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens**. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v14, n.2, Brasília, 2011.

SÁ, Marcela. **As redes sociais como ferramentas de participação cidadã: Os impactos do Facebook do Governo do Distrito Federal (Brasil) na gestão de benefícios sociais**. *Estudios Working Papers*, Año (2019) Vol. 6. Núm.125, p. 269-284.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Diferentes tipos de participação: alguns impactos da introdução da internet no Orçamento Participativo de Belo Horizonte**. In: Anais do I Congresso da Ecomig, Belo Horizonte, 2008.

SARAVIA, E. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas Públicas: coletânea*. v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHUMPETER, Joseph A. (1984). **O equacionamento do problema; A doutrina clássica da democracia**; Mais uma teoria de democracia; Conclusão. In: *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, p. 287-366.

SILVA, E.L.; MENEZES, E.M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4ª ed. UFSC. Florianópolis, 2005.

SINTOMER, Y; HERZBERG, C; ROCKE, A. **A participatory budgeting in Europe: potentials and challenges**. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.32, n1,

2008.

SPADA, Paolo. **Brazilian participatory Budgeting Census: 1989- 2012**. 2012. Disponível em < <https://www.spadap.com/data-collection-projects/the-brazilian-participatory-budgeting-census/>> Acesso em 20 out, 2018.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

SOUZA, Gabriel. **Orçamento Público**. Jusnavegandi, 2016. Disponível em < <https://gabrielwilney.jusbrasil.com.br/artigos/308328690/orcamento-publico>> Acesso em 28 jun. 2018.

SOUZA, Luciana de Costa e. **Democracia: Representativa, Deliberativa ou Participativa? O espaço dos Conselhos neste debate**. Revista Saber Acadêmico. Edição no 10. São Paulo, 2010.

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. 2011. “**Como se fosse uma eleição para vereador**”: **dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo**. Lua Nova, n. 84, pp. 175-217.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Ed. Cortez, p. 189-216. 2003.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Teresina Participativa: Agora Também é com você**. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/PDOT-Agora-tambC3%A9m-C3%A9-com-vocC3%AA.pdf>> Acesso em: 16 jun. 2018.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Teresina Participativa – Apresentações**. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/teresina-participativa-apresentacoes/>> Acesso em: 16 jun. 2018

TERESINA. Portal da Prefeitura Municipal de Teresina. **Notícias**. Disponível em <<http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Pensar-Mais-Teresina-contabiliza-490-propostas/1227>> Acesso em 13 mai. 2018.

TONHATI, Tania. Governo Eletrônico, **Globalização e perspectivas da gestão pública para a democracia digital**. Revista Democracia Digital e Governos Eletrônicos, Florianópolis, n. 5, p.1-13. 30 abr. 2013.

VELTEN, Simone Reinholz. **A participação popular no processo de planejamento, execução e fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Estudo de caso com as Prefeituras e Câmaras Municipais do Estado do Espírito Santo**. Monografia UFES. Vitória, 2003.

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

WAMPLER, Brian. **A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?** Opinião Pública, v.14, n1, 2008.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1968.

WILGES, Ilmo José. **Noções de Direito Financeiro: O Orçamento Público**. Ed Sagra-Luzzatto, Porto Alegre, 1995.

APÊNDICE 01 – Quadro Comparativo de Propostas PPA, Plano de Governo e “Teresina Participativa”

PROPOSTAS - SALAS TEMÁTICAS	INCLUSÃO NO PPA 2018-2021	PLANO DE GOVERNO 2017 – 2020
EIXO: INCLUSÃO SOCIAL		
<p>1. Promover o acesso a serviços socioassistenciais durante os finais de semanas em equipamentos do município;</p>	<p>Há indicativos de ampliação de projetos socioeducativos (ex. Órgão 13, Metas 71 e 77) e de saúde (Ex. Órgão 22, Meta 4), porém não há indicação específica do funcionamento aos finais de semana.</p>	<p>Valorizar as escolas públicas como espaços abertos de convivência e conhecimento, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação das pessoas e comunidades, promovendo o desenvolvimento local com atividades socioeducativas nos finais de semana. Ampliar e fortalecer as parcerias com os estabelecimentos públicos e privados conveniados para o aumento da oferta de consultas e exames especializados, inclusive, com a realização de mutirões nos finais de semana, contando com a rede assistencial municipal e estadual.</p>
<p>2. Incluir bibliotecas nas escolas e quadras esportivas para mais lazer;</p>	<p>Órgão 23, Meta 120, Programa 0020. Ressalva: Não há previsão de recursos de capital (investimento), apenas despesas correntes.</p>	<p>Consolidar novo padrão de edificação das unidades de ensino que compõem a Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, visando ampliar às condições de atendimento dos alunos no que diz respeito ao aumento da jornada escolar para 7 horas diárias (refeitório, espaços de descanso e recreação, biblioteca, salas de multimídia, quadra de esporte coberta, salas de reforço, laboratórios de computação etc.). Planejar e executar um calendário de eventos artísticos, estimulando à participação popular nas bibliotecas públicas municipais, as quais deverão estar vinculadas à Secretaria Municipal de Educação;</p>

		Otimizar a utilização dos espaços físicos (ginásios, quadras poliesportivas, parques, centros esportivos, praças, equipamentos das escolas nos fins de semana e feriados) para a prática de atividades físicas, esportivas, de lazer e de cultura, garantindo segurança física dos espaços com a guarda municipal, ampliando a sensação de segurança da comunidade.
3. Criação de mais 03 CAPS I e mais 3 CAPS AD;	A Criação de um CAPS AD III está referenciada ao Fórum Teresina Participativa na Listagem de Iniciativas Estratégicas (Órgão 22, Iniciativa 9, Meta 5).	Não cita especificamente.
4. Saúde do Jovem: Programas de assistência para trabalhar a saúde da juventude via saúde da família;	Não é possível identificar.	Fortalecer as ações de promoção da saúde de crianças e adolescentes, através da articulação com a rede de atenção básica do município e do Programa Saúde na Escola (PSE).
5. Priorizar e ampliar o atendimento geriátrico;	Órgão 22, Meta 4, Iniciativa 7. Há indicação expressa de fortalecer ações de atenção integral à Saúde do Idoso (Fórum Teresina Participativa)	Implantar Centros de Referências Especializados em Consultas e Exames (CRECE) nas diversas especialidades, tais como: angiologia, cardiologia, dermatologia, endocrinologia, geriatria, infectologia, mastologia, ginecologia e obstetrícia, odontologia, ortopedia e traumatologia, pneumologia, psiquiatria, radiologia e imagem, dentre outras. No primeiro ano de governo serão criados dois CRECE, nas Zonas Norte e Sul do Município com o objetivo de reorganizar e ampliar o acesso às consultas e exames especializados, de modo aumentar a satisfação do cidadão que necessita dos serviços de saúde na Cidade. Implantar o Centro Especializado de Atenção à Saúde do Idoso.
6. Implantação de UBS nas áreas rurais descobertas pela rede;	Há menção para aumento do número de unidades básicas públicas de atendimento em saúde por 10.000 habitantes (PCS) (Órgão 22, Meta 4, Programa 15, Indicador 1559), bem como se prevê aumento de	Incorporar as áreas descobertas adjacentes às UBS's atuais.

	infraestrutura e serviços básicos de qualidade na Zona Rural (Órgão 18, Meta 50, Programa 14), porém não há especificado sobre UBS.	
7. Criação de mais berçários;	Órgão 09, Meta 61, Programa 08, Indicador 1722. Na explicação da iniciativa 75, referente ao Órgão 09, Meta 61, informa que para atender a demanda de matrícula de crianças da Educação Infantil (0 a 5 anos), expandindo a oferta de creche (0 a 3 anos), faz-se necessário construir novas unidades.	Construção de novas creches e escolas municipais.
8. Construção de uma UBS no Povoado Ave Verde Zona Rural Norte;	Órgão 22, Meta 04, Programa 0015. Obs: A amplitude da meta torna difícil a identificação da proposta, em razão da especificidade do povoado indicado.	Não cita especificamente.
9. Democratização do acesso à cultura e lazer, durante os finais de semana em espaços públicos abertos (ocupação do espaço urbano);	Há indicativos de ampliação de projetos socioeducativos (ex. Órgão 13 Metas 71 e 77) e de saúde (Ex. Órgão 22 Meta 4), porém não há indicação específica do funcionamento nos finais de semana.	Valorizar as escolas públicas como espaços abertos de convivência e conhecimento, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação das pessoas e comunidades, promovendo o desenvolvimento local com atividades socioeducativas nos finais de semana. Implantar parques infantis nas praças e parques da cidade com realização de atividades esportivas e artísticas nos finais de semana.
10. Requalificação urbana das áreas com maior índice de vulnerabilidade social;	Há indicativos de realização de obras de requalificação urbana em zonas específicas da cidade tais como Lagoas do Norte (Órgão 06, Meta 162) e Vila da Paz (Órgão 16, Meta 203)	Construção de um sistema de informação municipal que possibilite o mapeamento, identificação e alimentação sistemática das vulnerabilidades e riscos sociais a partir dos territórios de referência dos CRAS. Elaboração do diagnóstico sócio-territorial, com a definição do Índice de Vulnerabilidade Social Municipal de Teresina (migração CadÚnico) para estabelecer estratégias adequadas de enfrentamento da vulnerabilidade das famílias e para monitoramento das políticas sociais. Criar de uma nova Secretaria, a Secretaria Municipal de Políticas Sociais Integradas, cujo principal objetivo consiste em trabalhar ações de defesa de direitos, garantindo a transversalidade e

		identificando as situações de maiores vulnerabilidades nos territórios da cidade. Estabelecer estratégias de prevenção da violência nos territórios mais vulneráveis: a. Ações direcionadas aos adolescentes e jovens no espaço escolar; b. Ações voltadas à população juvenil com trajetórias de infração ou de envolvimento com rivalidades e confrontos armados entre gangues; c. Construção participativa de plano de ocupação e uso para os espaços públicos, geridos por atores locais, em especial a juventude.
11. Aumentar a resiliência e fortalecer as comunidades, formando núcleos comunitários de Defesa Civil;	Não é possível identificar.	Não cita especificamente.
12. Ampliar a oferta de consultas e exames especializados considerando os dados epidemiológicos da população residente;	Órgão 22, Meta 4, Programas 1233 e 1234 Os programas tratam de exames voltados especificamente para o público feminino	Implantar Centros de Referências Especializados em Consultas e Exames (CRECE) nas diversas especialidades, tais como: angiologia, cardiologia, dermatologia, endocrinologia, geriatria, infectologia, mastologia, ginecologia e obstetrícia, odontologia, ortopedia e traumatologia, pneumologia, psiquiatria, radiologia e imagem, dentre outras. No primeiro ano de governo serão criados dois CRECE, nas Zonas Norte e Sul do Município com o objetivo de reorganizar e ampliar o acesso às consultas e exames especializados, de modo a aumentar a satisfação do cidadão que necessita dos serviços de saúde na Cidade.
13. Estruturar os CAPS com instalações próprias adequadas aos projetos terapêuticos da assistência à saúde mental;	Órgão 22, Iniciativa 9, Código 5	Não é possível identificar.
14. Ampliação dos CAPS Infantis de forma descentralizada no atendimento.	Não é possível identificar.	Não é possível identificar.

EIXO: QUALIDADE DE VIDA		
1. Construção de uma piscina comunitária para ajudar tratamento de idosos com artrose;	Inserido de forma genérica ante a expressão no PPA de Fortalecer ações de atenção integral à Saúde do Idoso (Fórum Teresina Participativa)	Valorizar a pessoa idosa, com a promoção de políticas integradas – Saúde, Assistência Social, Esporte e Lazer, etc - que garantam a qualidade de vida dos idosos.
2. Contratar médicos geriátricos para tratamento especializado aos idosos nas comunidades;	Órgão 22, Iniciativa 07, Código 04. Inserido de forma genérica ante a expressão no PPA de Fortalecer ações de atenção integral à Saúde do Idoso (Fórum Teresina Participativa)	Valorizar a pessoa idosa, com a promoção de políticas integradas – Saúde, Assistência Social, Esporte e Lazer, etc - que garantam a qualidade de vida dos idosos.
Viabilizar melhor aproveitamento do uso dos espaços públicos pela população (parques/praças) através de uma política pública de segurança mais eficiente;	Parque Lagoas do Norte: Órgão 06 Meta 162, Programa 0029, Código 1820 e 1867 / Órgão 23, Meta 121 Programa 20 Código 1789 - Construir e adequar espaços culturais para atendimento às demandas da população pela Fundação Municipal de Cultura Monsenhor Chaves. / Órgão 23 Iniciativa 176 Código 121/ Órgão 12, Meta 11, Programa 17, código 1776 - Segurança de Patrimônio pela Guarda Municipal	Otimizar a utilização dos espaços físicos (ginásios, quadras poliesportivas, parques, centros esportivos, praças, equipamentos das escolas nos fins de semana e feriados) para a prática de atividades físicas, esportivas, de lazer e de cultura, garantindo segurança física dos espaços com a guarda municipal, ampliando a sensação de segurança da comunidade.
4. Construir um calçadão com iluminação desde o zoobotânico até o balão do bairro Pedra Mole;	Não é possível identificar. Há previsão de metas para construção de calçadas e iluminação pública. Porém, a meta analisada é muito específica, não sendo consignada expressamente.	Criar zonas de baixo impacto de carbono nos bairros, com ruas de pedestres e calçadas ampliadas para atividades de lazer e cultura, limitando a circulação de veículos moto-rizados.
5. Criar bicicletário com serviços de biblioteca, internet, lanchonete, guarda-volume, chuveiros;	Órgão 19, Meta 97, Código 03, Programa 104 “Implantar Bicicletário”. Há incentivo para construção de ciclovias e estímulo ao uso de bicicletas (Órgão 19, Iniciativa 156, Código 97, “Ampliação do sistema cicloviário”)	Aprimorar políticas que incentivem o uso do transporte coletivo e criação de ciclovias e ciclo faixas que estimulem o uso de bicicletas pela população de Teresina.
6. Ações culturais que levem a promoção e inclusão da sociedade para conhecer a história de Teresina.	Não é possível identificar.	Incentivar os alunos das escolas municipais a conhecerem autores piauienses através da produção de histórias em quadrinhos, resultando na valorização e estímulo da leitura de forma lúdica. Realizar inventário do patrimônio histórico, turístico, cultural e ambiental de Teresina.

EIXO: SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL		
1. Maior investimento em esgotamento no município, exigindo que as compensações ambientais dos grandes poluidores sejam direcionadas a obras de esgotamento sanitário;	Órgão 06, Meta 162, Programa 29, Indicador 1822 Há ações para ampliação e acesso à rede de esgotos. Não há ação específica para compensação ambiental dos grandes poluidores.	Há 12 ações específicas sobre esgotamento sanitário Construção de 135,4 km de rede de esgotamento sanitário. Fiscalizar as atividades industriais, domésticas e de serviços, visando identificar as ligações clandestinas de esgotos às redes pluviais.
2. Criar graus de prioridade de investimento. Por exemplo, não asfaltar uma rua sem que haja a infraestrutura de água e esgoto;	Por ser decisão política, e fora da questão orçamentária de valores e metas, não se encontra previsto no PPA.	Não é possível identificar.
3. Implantação de terminal aéreo de carga, aproveitando-se da localização estratégica da cidade em política conjunta com a implantação de um porto seco;	Não é possível identificar.	Não é possível identificar.
4. Construção de paradas de ônibus de acordo com a realidade da cidade de Teresina;	Órgão 19, Iniciativa 185, Código 97 “Implantação e Melhoria dos Pontos de Ônibus”. Órgão 19, Meta 97, Programa 03, Código 1421 “Abrigos de passageiros reformados” e Código 1422 “Abrigos de passageiros implantados”.	Não é possível identificar.
5. Construção de viadutos no entrocamento da Frei Serafim com Miguel Rosa, no São Cristóvão e no Dirceu;	Órgão 15, Meta 125, Programa 0004, Indicador 1430 " Construir Viaduto Av. Miguel Rosa/Av. Joaquim Ribeiro e órgão 26, Meta 134, Iniciativa 197 “Construção de viaduto e implantação de vias Estruturantes na região do Dirceu, melhorando o tráfego na região”.	Complexo Viário Miguel Rosa /Av. Joaquim Ribeiro. Propomos a construção de um viaduto que garantirá melhor trafegabilidade no cruzamento das Avenidas Miguel Rosa, Hígino Cunha, Joaquim Ribeiro e José dos Santos e Silva.
6. Ampliação da fiscalização da Lei das Calçadas;	Órgão 19, Meta 124, Iniciativa 180	Não é possível identificar.
7. Priorizar investimentos em drenagem urbana na cidade;	Órgão 17, Meta 27, Programa 004, Indicador 1380 “Galerias Pluviais construídas e/ou recuperada” e Indicador 1805 “Sistema Integrado de Drenagem do São Cristóvão”	Plano Diretor de Drenagem Urbana: O Plano de Governo prevê a implantação de um sistema de drenagem e manejo das águas pluviais envolvendo, entre outros pontos, a criação de Divisão Regional de Serviços de Drenagem em cada SDU.
8. Construção de calçada às margens do Rio Parnaíba com iluminação para o lazer da população;	Consta destinação de recursos à iluminação pública e à requalificação de calçadas, mas não especificamente as margens do rio Parnaíba.	Há previsão de metas para construção de calçadas e iluminação pública. Porém, a meta analisada é muito específica, não sendo consignada expressamente.
9. Implantação de wi-fi gratuito no transporte público municipal.	Não é possível identificar.	A ação Teresina Conectada prevê a instalação de pontos

		públicos de acesso à internet nos corredores de transporte público, mas não no interior dos transportes.
EIXO: PRODUTIVIDADE ECONÔMICA		
1. Desenvolver estratégias fiscais de atração de indústrias para áreas rurais pouco ocupadas de modo a alavancar a geração de emprego;	Órgão 11, Meta 52, Iniciativa 36 "Promoção e atração de investimentos". Órgão 11, Iniciativa 39, Código 56, "Estruturação dos Polos Empresariais e Gestão do Desenvolvimento" supervisionadas pela Superintendência de Desenvolvimento Rural	Não é possível identificar.
2. Requalificar os espaços de produção nos territórios tendo como foco no diagnóstico das vocações econômicas;	Prevê destinação de recursos para elaboração do Plano de Desenvolvimento Econômico de Teresina – PDET.	O plano de governo prevê a promoção do Plano de Desenvolvimento Econômico de Teresina – PDET, que engloba, dentre outros; Planejar a captação de grandes investimentos, a partir do conhecimento das potencialidades e vocações da Cidade, bem como Elaborar indicadores econômicos para Cidade, permitindo um acompanhamento contínuo do desempenho econômico de áreas e segmentos específicos.
3. Deslocar o comércio atacadista da Avenida Maranhão para novas vias nas diversas zonas da cidade;	Não é possível identificar.	Não é possível identificar.
4. Possibilitar a profissionalização e capacitação dos jovens da zona rural, fortalecendo a produção agrícola de Teresina;	Órgão 24, Iniciativa 265, Meta 177, "Capacitação da população da zona rural e zonas periféricas urbanas de Teresina"	Possibilitar a profissionalização da juventude rural com vocação para atividades agrícolas, através da articulação de cursos e incentivo a eventos sobre a produção orgânica produzida pela juventude rural, por meio da Secretária de Desenvolvimento Rural- SDR e entidade conveniada a SEMJUV.
5. Implantação de escolas agrícolas zonais objetivando o empreendedorismo apoiando no desenvolvimento sustentável;	Não é possível identificar.	Não é possível identificar.
6. Implantar passeio turístico nos rios Poty e Parnaíba;	Não é possível identificar.	Utilizar os rios Poty e Parnaíba para fins turísticos, através da implantação de piers às margens dos rios, para facilitar o atracamento de embarcações particulares ou para fins turísticos. Há previsão de piers para a região ribeirinha da

		Ponte Estaiada, Troca-Troca, Encontro dos Rios, Parque Zoológico e Parque Potycabana. A SEMDEC fará a captação de empresas interessadas em explorar passeios turísticos pelos rios, podendo integrar-se aos ônibus urbanos em bilhete único.
7. Utilização de embarcações pluviais integradas com o sistema de transporte urbano com o objetivo de melhorar a mobilidade urbana;	Não é possível identificar.	No plano de governo, a possibilidade de integração de transporte pluvial aos ônibus urbanos através de bilhete único surge apenas em relação ao turismo.
8. Estimular a instalação no entorno dos terminais de integração, de serviços de utilidade pública como cartório, bancos e escritórios de serviços;	Não é possível identificar.	Não é possível identificar.
9. Estimular a criação de feiras rurais nos povoados com foco nos produtos locais.	Órgão 12, Meta 118, Programa 1780: “Participação em feiras de agricultura familiar” (não especifica povoados)	Promover evolução na organização produtiva e social da agricultura familiar de forma a fortalecer o papel estratégico do setor no desenvolvimento rural municipal, atuando de forma articulada com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SDR priorizando a produção agroecológica por meio de Feiras de Produtos Orgânicos. (não especifica povoados)
EIXO: GOVERNANÇA		
1. Criação de um “Programa de Residência em Gestão Pública” para empregar profissionais formados ou em graduação na área de gestão, através da ocupação de cargos comissionados, como forma de profissionalização da gestão pública;	Não é possível identificar.	Programa Líderes Institucionais. O escopo desta proposta consiste em desenvolver diversas ações de formação de líderes institucionais, através do financiamento de cursos de gestão para os servidores, independente da ocupação de cargos de chefia. Para os programas de pós-graduações, o ênfase deve ser os cursos de Mestrado Profissional que possam contribuir para a formação do servidor e para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos programas e políticas públicas municipais.

<p>Que as SDUs disponibilizem em sua página Oficial ou outro meio “Perguntas e Respostas” mais frequentes sobre legislação urbana, faça matérias orientadas sobre legislação urbana sobre emissão de licenças para obra, funcionamento, ou ter um dia de plantão para dúvidas;</p>	<p>Não é possível identificar.</p>	<p>Não é possível identificar.</p>
<p>3. Fortalecer e Divulgar o Portal da Transparência.</p>	<p>-Órgão 02, Iniciativa 02, Código I. Órgão 06, Iniciativa 347, Código 45 Órgão 07, Iniciativa 271, Código 80</p>	<p>Implantar o Portal de Dados Abertos de Teresina para garantir o acesso público a todos os dados primários produzidos, coletados ou armazenados por órgãos da administração pública, direta e indireta da capital.</p>
<p>4. Criar o Observatório Teresina sobretudo para acompanhar as obras do Município.</p>	<p>Não há especificamente para criar o “Observatório Teresina”. Todavia, há algumas ações para divulgação a população e para acompanhamento de obras. Ex: Órgão 05, Iniciativa 11 Divulgação das Ações Municipais Código 156 / Órgão 16, Iniciativa 211 Código 151 Prover a Prefeitura de Teresina de um banco de projetos / Órgão 17, Iniciativa 227 Código 34" e Órgão 06 Iniciativa 314, Meta 45 Elaboração, Acompanhamento e Execução de Planos, Programas e Projetos, “Prover a Prefeitura de um Centro/Unidade especializada em análise, elaboração e acompanhamento de políticas, planos e projetos urbanos”.</p>	<p>Não é possível identificar.</p>