



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA - MPPG

NAIANE NASCIMENTO MENDES

20 ANOS DO ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA-PI: UM CASO DE  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO

TERESINA – PIAUÍ  
2018

NAIANE NASCIMENTO MENDES

20 ANOS DO ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA-PI: UM CASO DE  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Gestão Pública - MPPG da Universidade Federal do Piauí - UFPI, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional

Orientador: Prof. Dr. Antonio Fonseca dos Santos Neto

Linha de Pesquisa: Instituição e Políticas Públicas

TERESINA – PIAUÍ

2018

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processamento Técnico

M538v Mendes, Naiane Nascimento.

20 Anos do orçamento popular de Teresina-PI : um caso de participação social e gestão / Naiane Nascimento Mendes. -- 2018.  
113 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Teresina, 2018.

“Orientação: Prof. Dr. Antonio Fonseca dos Santos Neto.”

1. Orçamento popular - Teresina(PI). 2. Gestão pública - Participação social. 3. Democracia participativa. 4. Gestão participativa. I. Título.

CDD 352.48

NAIANE NASCIMENTO MENDES

## 20 ANOS DO ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA-PI: UM CASO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO

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

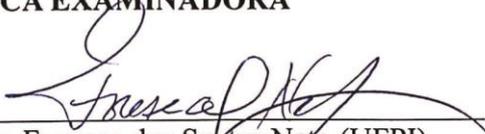
Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Fonseca dos Santos Neto.

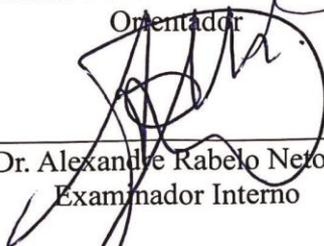
Aprovado em 06 de agosto de 2018.

### BANCA EXAMINADORA



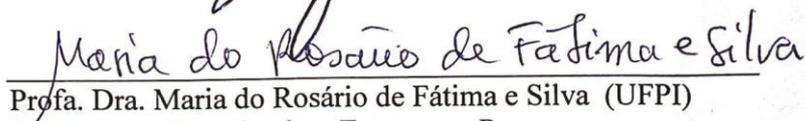
Prof. Dr. Antônio Fonseca dos Santos Neto (UFPI)

Orientador



Prof. Dr. Alexandre Rabelo Neto (UFPI)

Examinador Interno



Profa. Dra. Maria do Rosário de Fátima e Silva (UFPI)

Examinadora Externa ao Programa

Dedico essa conquista àquele que sempre esteve ao meu lado, me protegendo e dando forças para continuar. Jesus, nada teria se tornado possível se não fosse com a sua divina ajuda.

## AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a cada um que compartilhou comigo essa aventura,

Aos meus amados pais Carlos Costa Mendes e Maria da Conceição Nascimento Mendes pelo amor incondicional, carinho, cuidado, dedicação, confiança, apoio nas minhas decisões e por muitas vezes abdicarem dos seus próprios sonhos e vontades para realizarem os meus. Agradeço também aos meus irmãos Meirane Mendes e Nairon Mendes pelo amor, fidelidade, cumplicidade e afeto.

Ao meu amor Cairon Corrêa Nunes por estar sempre ao meu lado compartilhando todos os momentos, agradeço pelo amor incomensurável, respeito, amizade, compreensão das minhas ausências, cumplicidade e doação. E a seus pais Carlos Augusto Nunes e Ivaldina de Fatima Nunes pelo apoio e cuidado.

Ao meu sobrinho Luis Otávio que na sua pequenez e inocência mostra o quão é importante dar valor as coisas mais simples da vida.

Ao meu querido orientador Antonio Fonseca dos Santos Neto, pessoa a qual tenho tanto apreço, que com sua admirável sabedoria e disponibilidade iluminou os caminhos para a concretização dessa dissertação. Um símbolo de humildade, autenticidade e integridade que carregarei por toda a vida.

Aos demais mestres do programa MPPG que sabiamente transmitiram seus conhecimentos que tanto auxiliaram na construção desse trabalho. Em especial ao prof. Alexandre Rabêlo Neto que prontamente aceitou o convite para auxiliar em pontos-chaves do desfecho deste.

A todos os meus amigos gen, pela unidade divina e aos meus amigos que compartilharam essa jornada regada de uma rica troca de experiências e companheirismo.

Agradeço a Universidade Federal do Piauí que com irreverência proporcionou-me a oportunidade de navegar em um universo de grandes descobertas e aprendizagem.

A todos e aqueles que não citei, mas sabem que fazem parte dessa vitória o meu muito OBRIGADA!

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota.”

Madre Teresa de Calcutá

MENDES, N.N. **20 anos do Orçamento Popular de Teresina-PI: um caso de participação social e gestão.** Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Piauí, Mestrado Profissional em Gestão Pública. Teresina, 2018.

## RESUMO

Os espaços públicos participativos marcados por cenários inovadores ganharam forças com a promulgação da Constituição de 1988, a qual consagrou como princípio a participação da sociedade civil na gestão pública. Deste modo, a presente pesquisa, buscou refletir sobre os processos de democratização na gestão da coisa pública local, com ênfase na participação social, sumariamente nos 20 anos de experiência do Orçamento Popular de Teresina. Levando em consideração o contexto de ampliação e complexidade da arena decisória participativa no âmbito público, apresenta-se através da pesquisa bibliográfica, um mapeamento das categorias conceituais e teóricas dos temas centrais que norteiam esta pesquisa: democracia participativa; participação social e gestão participativa. Neste passeio, chega-se ao Orçamento Popular, suas fases e, ainda, a sua prática no município de Teresina. Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória. Recorre-se também aos procedimentos de métodos mistos, através da abordagem qualitativa e quantitativa, esta de caráter descritivo, de forma que, os dados quantitativos foram colhidos na Assessoria Especial do Orçamento Popular, já os qualitativos foram por meio de entrevistas semi-estruturadas buscando-se entender o Orçamento Popular de Teresina como um mecanismo democrático de participação social a partir da percepção dos atores sociais envolvidos. A pesquisa refletiu que a participação da sociedade via Orçamento Popular ainda acontece de forma limitada, embora se perceba a importância que os atores sociais envolvidos dedicam a esse mecanismo de participação e sentem-se parte do processo de tomada de decisão. Resulta desse modo o entendimento de que o Orçamento Popular de Teresina pode ser na mesma proporção um instrumento de gestão pública compartilhada, uma vez que oportuniza o debate entre gestão local e sociedade, por mais tímida relevância dada a esse mecanismo de participação.

**Palavras-chaves:** democracia participativa; participação social; gestão participativa; orçamento popular

MENDES, N.N. **20 years of the Teresina-PI Popular Budget: a case of social participation and management** Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Piauí, Mestrado Profissional em Gestão Pública. Teresina, 2018.

### ABSTRACT

Participatory public spaces marked by innovative and more democratic scenarios gained momentum with the promulgation of the 1988 Constitution, which enshrined as a principle the participation of civil society in public management. Thus, the present research sought to reflect on the processes of democratization in the management of local public affairs, with emphasis on social participation and management of the 20 years of experience of the Teresina Popular Budget. Subsidizing the work, taking into account the context of enlargement and complexity of the participative decision-making arena in the public domain, a bibliographical research is presented, mapping the conceptual and theoretical categories of the central themes that guide this research: participatory democracy; social participation; participative management. In this tour, one arrives at the Participatory Budget, its phases and, also, its practice in the municipality of Teresina. In addition, a documentary research was carried out with the quantitative and qualitative data collected in the Municipal Council of the Popular Budget and in the Municipal Secretary of Planning. In another analysis, interviews will be carried out in order to understand the Teresina People's Budget as a mechanism for effecting social participation based on the perception of the social actors involved. The research identifies that the participation of society in the public budget still happens in a limited way, although it is perceived the importance that the social actors involved dedicate to this mechanism of participation, after all we are men of our times, being necessary to swim against the current to be heard, although citizens feel timidly as part of the decision-making process. It is thus understood that the Teresina People's Budget can be in the same proportion a shared public management instrument, since it allows the debate between local management and society, however, the priority decisions are taken by management itself without considering effectively the social sieve.

Keywords: participatory democracy; social participation; participative management; participatory budgeting.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b> – Top 10 das propostas mais aprovadas (1998-2017).....	93
<b>Tabela 02</b> – Propostas aprovadas por zona de Teresina (1998-2017).....	94
<b>Tabela 03</b> – Situação das propostas aprovadas pelo Orçamento Popular de Teresina (1998-2017).....	96
<b>Tabela 04</b> – Valores destinados e investidos do Orçamento Popular de Teresina (1998-2017).	97

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Diferenças entre orçamento tradicional e orçamento programa.....	50
<b>Quadro 2</b> – Principais Vantagens e Desvantagens do OP.....	65
<b>Quadro 3</b> – Análise crítica da relação cidadão e participação.....	68
<b>Quadro 4</b> – Estrutura do Orçamento Popular de Teresina 2014-2015.....	76

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01:</b> Graus de participação.....	31
--	----

## **LISTA DE SIGLAS**

**ES** – Espírito Santo

**FRACAB** – Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**OP** – Orçamento Participativo

**OPT** – Orçamento Popular de Teresina

**PE** – Pernambuco

**PI** – Piauí

**PPA** – Plano Plurianual

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**RS** – Rio Grande do Sul

**SC** – Santa Catarina

**SP** – São Paulo

**UAMPA** – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
2 ASPECTOS FUNDAMENTAIS NA CONDUÇÃO DE PROPOSTAS DEMOCRÁTICAS DE GESTÃO PÚBLICA: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	20
2.1 Democracia participativa: um novo paradigma democrático .....	21
2.2 Participação social: uma nova esfera pública .....	30
2.3 Gestão pública participativa: antecedentes do Orçamento Participativo.....	39
3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UM CASO DE PARTICIPAÇÃO E GESTÃO.....	48
3.1 Do Orçamento público ao Orçamento Participativo.....	49
3.2 Orçamento Participativo: trajetória e evolução .....	57
3.3 Orçamento Participativo: conquistas e limites de uma prática participativa.....	64
4 O ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA: UM ESPAÇO DE GESTÃO E PARTICIPAÇÃO .....	73
4.1 Estrutura do Orçamento Popular de Teresina.....	76
4.2 O lugar da participação e da gestão no Orçamento Popular .....	83
4.3 Um caso de gestão e participação social .....	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	102
REFERÊNCIAS .....	107
ANEXOS .....	111

## INTRODUÇÃO

A gestão pública no cerne de suas atribuições exerce um essencial papel na idealização, organização, elaboração e execução de práticas públicas voltadas para o atendimento das mais diversas instâncias sociais, como destaca Avritzer (2003). Nesse aspecto, a gestão reverte-se de uma nova roupagem, em que o cidadão passa de sujeito passivo para participar ativamente das discussões dos destinos dos recursos públicos.

O marco formal da consolidação desse processo foi a Constituição de 1988, que consagrou o princípio da participação da sociedade nas práticas da gestão pública. As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto participativo, delineado desde os anos oitenta ao redor da expansão da democracia e do aprofundamento da participação social. A proposta incluída nesses novos elementos de gestão, ganha forças, a partir da década de 1990, em que a participação social atrelada ao processo democrático e de controle social, tornou-se, um dos pilares de gestão e, canal viabilizador de uma estreita relação entre representantes e representados, o que despertou o surgimento de instrumentos para consolidação de práticas participativas. (SANTOS, AVRITZER, 2002)

O espaço público, então, passa a ser visto como um local na busca de novas soluções para o atendimento das reais necessidades sociais, o que permite criar uma interação dos cidadãos com a gestão do bem comum. Nesse sentido, Bordenave (1993) destaca que a participação desperta no cidadão o deixar de apenas fazer parte da cidade, mas, de fato tomar parte das decisões que influenciam diretamente no melhoramento da vida em comunidade.

Nesse discurso um dos exemplos marcantes da participação social na gestão da coisa pública consiste na experiência do Orçamento Participativo (OP). Assim, segundo Sánchez (2002) o Orçamento Participativo pode ser entendido como uma ferramenta que estreita a relação entre governo e sociedade civil, na praticidade do ordenamento orçamentário e no erário da gestão pública. Nessa instância, o Orçamento Participativo propicia um sítio de discussões das necessidades locais, afim de conferir práticas públicas equiparadas as disponibilidades institucionais públicas com os anseios sociais.

As experiências de Orçamento Participativo ocupam uma posição confiável de liderança no plano das inovações democráticas no compartilhamento da gestão, daí a importância de entender melhor em que consiste essa prática participativa. Diante disso, em 1997, a cidade de Teresina inaugura a sua primeira experiência na prática de tal temática com a denominação local de Orçamento Popular para o ensaio de uma gestão participativa orçamentária.

Dessa forma, diante das premissas expostas, acredita-se que entre o discurso e a prática, muito ainda precisa ser revisto, por essa razão, o presente estudo intitulado “20 anos do orçamento popular de Teresina-PI: um caso de participação social e gestão” originou-se de uma consistente indagação: Por que o Orçamento Popular pode ser visto como um instrumento de participação social na gestão dos recursos públicos no município de Teresina – PI?

A escolha do Orçamento Popular de Teresina, se dá pela identificação de que há vinte anos o poder municipal faz uso dessa prática, ressaltando que não são todos os municípios piauienses, assim como não são todos os brasileiros que utilizam este instrumento de participação e gestão dos recursos públicos locais. Além disso, a experiência teresinense se configura como uma das primeiras experiências brasileiras fora dos poderes petistas diferentemente do primeiro caso de OP configurado na cidade Porto Alegre – RS e tantos outros que se propagaram por todo o Brasil, o que retrata a relevância desse estudo.

Nessa direção, o objetivo geral dessa investigação foi compreender a atuação do Orçamento Popular como um instrumento de participação social na destinação dos recursos públicos no município de Teresina – PI, como também teve como objetivos específicos: a) identificar a sistemática do Orçamento Popular quanto instrumento democrático que viabiliza a participação social na gestão local em Teresina; b) conhecer a percepção dos membros associados ao Orçamento Popular teresinense como mecanismo que proporciona a participação social no processo de tomada de decisão orçamentária e, c) verificar se a gestão pública de Teresina vem dando relevância ao Orçamento Popular como um instrumento de participação social na gestão da coisa pública.

O delineamento da pesquisa torna-se indispensável para a determinação do método e do escopo empregado para objetar o problema estudado. Dessa forma, a pesquisa foi subsidiada pelo método descritivo e exploratório a partir da lacuna teórica existente. Recorreu-se também aos procedimentos de métodos mistos, que na descrição de Creswell (2007) aplica-se de forma conjugada a abordagem qualitativa e quantitativa. Sumariamente, a abordagem quantitativa se deu de caráter descritivo, uma vez que não se buscou através de frequência, por exemplo, qualificar o objeto estudado, mas, dar substância ao objetivo da pesquisa através do material empírico pesquisado, identificando o Orçamento Popular enquanto processo que possibilita o cidadão participar das discussões dos recursos públicos.

Além do mais, realizou-se um levantamento bibliográfico através do qual buscou aprofundar categorias teórico-históricas tais como democracia participativa, participação social e Orçamento Participativo com ênfase na experiência de Teresina através do

Orçamento Popular, com o aporte de artigos científicos, livros e sítios direcionados aos temas, sumariamente também sobre a gestão pública participativa. A ampla discussão realizada acerca da participação social, categoria fundamental no estudo desenvolvido nesta pesquisa, foi pautada por referências desenvolvidas pelos autores como: Bordenave (1993), Santos, Avritzer (2003), Tatagiba (2003) e a ampla produção bibliográfica das experiências de Orçamento Participativo: Avritzer (2003), Wampler (2005), Sánchez (2002) e Giacomoni (2010).

Nessa perspectiva, a coleta dos dados qualitativos foi priorizada utilizando como método a entrevista semiestruturada. Optou-se por esse tipo de entrevista por proporcionar uma relativa flexibilidade e liberdade de resposta dada ao entrevistado, uma vez que o roteiro proposto não o limita, podendo surgir novas questões que não estavam nele inseridas.

Dessa forma, esse método constituiu importantes elementos para a compreensão da atuação do Orçamento Popular como instrumento de participação social na destinação dos recursos públicos no município de Teresina, bem como no conhecimento da percepção dos envolvidos no OPT como mecanismo que proporciona a participação da sociedade no processo de tomada de decisão orçamentária. Além de proporcionar o conhecimento da visão da gestão sobre o Orçamento Popular como um instrumento que proporciona o atendimento das prioridades delegadas pelos cidadãos participantes via OPT.

Quanto aos sujeitos desta investigação, estes foram recrutados pela amostragem do tipo intencional em que a seleção dos sujeitos se baseia no conhecimento sobre a população e o propósito do estudo, como defende Lima; Miotto (2007). Assim, contou-se com oito membros das associações cadastradas junto a Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina que atendeu aos seguintes critérios de inclusão: atuar como conselheiro de uma das 4 regiões/zonas definidas pela prefeitura (centro-norte, sudeste, sul e leste) e, ter mais periodicidade como representante da zona na escolha das prioridades do OPT.

Além disso, também fizeram parte do quadro amostral três técnicos Prefeitura de Teresina participantes do Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina, onde os mesmos atenderam aos seguintes critérios, a saber: ter experiência na área de planejamento e execução do Orçamento Popular e, participação das discussões e elaboração do OPT.

Para tanto, a pesquisa contou com dois roteiros de entrevista, um destinado aos membros associados ao OPT e, o outro para os técnicos da Prefeitura responsáveis pelo OP de Teresina. Dessa forma, o debate com os envolvidos procurou explorar os aspectos ilustrativos da participação social no Orçamento Popular como um instrumento que viabiliza a concretização de prática participativa no âmbito da gestão pública municipal de Teresina.

Concomitante, um espectro qualitativo acerca da participação dos sujeitos sociais, com o intuito de verificar a atuação do OPT ou ainda extrair desses depoimentos de como se dá essa participação.

Além disso, através dessas entrevistas, buscou-se realizar uma exposição da trajetória do Orçamento Popular em Teresina, por meio da memória social dos sujeitos envolvidos na pesquisa colhidos nos seus depoimentos, em especial pelos técnicos da prefeitura atuantes no processo de construção desses vinte anos de experiência do Orçamento Popular. Posto que, não foi possível participar de nenhum momento *in loco* das fases da metodologia de formação do OPT, pois o período que compreendeu a pesquisa empírica se deu em 2017, ano que a experiência do Orçamento Popular estava temporariamente paralisada, em virtude do déficit em partes das obras definidas pelo OPT em edições anteriores.

Quanto à estrutura desse estudo, por meio da pesquisa realizada foi organizada em três capítulos, além desta introdução e da conclusão.

No primeiro capítulo, para alcançar os objetivos teóricos propostos foi realizado inicialmente uma exposição das principais abordagens da literatura acerca da democracia participativa, categoria indispensável para o estudo desenvolvido por esta pesquisa. Dessa forma, foram analisados os trabalhos fundamentais acerca da teoria democrática participativa, além de trazer um arcabouço legislativo pátrio e conceitual no que concerne a participação social, destacando ainda o contexto da gestão pública brasileira no viés da participação.

Tentou-se, portanto, nesta exposição do processo democrático de participação enfatizar os devidos aportes de mudanças legais, promovidos pela Carta Magna de 88, que tornou possível a participação social no espaço público, desencadeando um novo perfil da gestão pública no sentido de democratizar a elaboração orçamentária, como é o caso do Orçamento Participativo.

Com relação ao segundo capítulo, tratou das principais características do Orçamento público de modo a possibilitar um embasamento para a compreensão do Orçamento Participativo. Foram apresentadas uma contextualização da trajetória, evolução, composição e funcionalidade do Orçamento Participativo, como experiência que viabiliza a efetividade da participação do cidadão na gestão pública local, além de apresentar as conquistas e limites desse instrumento participativo. Em verdade, constitui-se um capítulo em que são fornecidos subsídios que serviram de embasamento para esta pesquisa, cujo os principais resultados estão contidos no capítulo seguinte.

No terceiro capítulo, com entendimento de aprofundar a problemática de pesquisa e conseguir respostas à pergunta proposta, após a realização da entrevista para investigação

acerca da participação social na destinação dos recursos públicos municipal, tratou-se acerca da experiência do Orçamento Popular de Teresina (OPT). Propondo-se a descrever os vinte anos de OPT, a visão dos envolvidos tanto dos técnicos da prefeitura como, primordialmente, da população atuante nessa prática, afim de identificar a participação social e a gestão nesse mecanismo em estudo.

Na parte conclusiva do trabalho, para responder à pergunta de pesquisa e apresentar os principais resultados da análise dos dados pautou-se em considerações finais acerca da problemática estudada. Além do mais, apontou possíveis ações para melhoria contínua dessa ferramenta participativa, pressuposto requisitado pelo programa de mestrado profissional.

A partir dos mecanismos já descritos, a pesquisa decorre da necessidade sentida de aprofundar a reflexão em torno da temática estudada. Dada a sua atualidade, exige análises sobre a potencialidade implícita na constituição de uma gestão pública que considera a participação social nos destinos dos recursos públicos. Isto se consubstancia, segundo Jacobi (2002) através de iniciativas que marcam rupturas com a dinâmica dominante, e focaliza a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil.

Balanços recentes identificam segundo Lima (2010) no escopo das pesquisas realizadas sobre a concretização da participação social na definição orçamentária uma diversidade de padrões analíticos. De formas distintas e em alguns momentos discrepantes, de um lado, tem-se um perfil com análises revestidas de um forte otimismo apontadas nas experiências exitosas de Orçamento Participativo, de outro, leituras críticas sugerindo mais objetividade na forma de manejo da participação.

Conclui-se que no caso do Orçamento Popular de Teresina, foi identificado um ensaio de uma gestão municipal que viabiliza a formação de um espaço social de participação e gestão, posto que, embora com suas limitações, especialmente no descumprimento de algumas propostas decididas pela comunidade, percebe-se uma significativa iniciativa em oportunizar a participação social na definição dos recursos públicos destinados via OPT. Portanto, baseada também por uma tímida expressão participativa, pelo fato de se adotar uma sistemática limitante em seu percurso, foi constatado um forte sentimento de pertencimento dos cidadãos oportunizado na experiência do Orçamento Popular em Teresina, nesse sentido, esse instrumento permite o exercício da participação social.

## 2 ASPECTOS FUNDAMENTAIS NA CONDUÇÃO DE PROPOSTAS DEMOCRÁTICAS DE GESTÃO PÚBLICA: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

*Como nenhum homem é uma ilha e desde suas origens o homem vive agrupado com seus iguais, a participação sempre tem acompanhado – com altos e baixos – as formas históricas que a vida social foi tomando. Entretanto, no mundo inteiro nota-se hoje tendência para a intensificação dos processos participativos.*

*Juan E. Diaz Bordenave*

Este trabalho tem como objetivo central a participação social, delimitando sua forma de ser concebida e co-construída no domínio do Orçamento Participativo, o que torna essencial o entendimento ainda que elementar sobre democracia participativa. Nesse sentido, para analisar a participação social, precisa-se situar historicamente a compreensão de situações as quais se pretendem destacar e contextualizar nas instâncias participativas existentes na sociedade brasileira. Fazendo jus a esse entendimento, neste tópico, propõe-se inicialmente analisar as relações entre participação e democracia. Parte-se do pressuposto de que seu entendimento não se limita apenas na construção de procedimentos democráticos, mas, que sua concretização depende da coexistência e complementariedade da participação do cidadão.

Somado a isso, Dahl (2001, p. 58) descreve pelo menos dez consequências desejáveis da democracia que a torna vantajosa em relação a qualquer alternativa viável: 1. Evita a tirania; 2. Preserva direitos essenciais; 3. Liberdade geral; 4. Autodeterminação; 5. Autonomia moral; 6. Desenvolvimento humano; 7. Proteção dos interesses pessoais essenciais; 8. Igualdade política; 9. Busca pela paz; e 10. Prosperidade. O que acaba por demonstrar uma crescente preocupação com a trilha democrática, relevada pelo avanço de perspectivas transformistas, visando equipá-la de modo a satisfazer de forma mais adequada às novas demandas sociais e favorecimento do envolvimento do cidadão na seara pública.

Partindo-se dessas temáticas, *democracia e participação*, procurou-se destacar de um lado a forma ideal democrática voltada para o bem de todos e a satisfação da vontade comum, do outro uma perspectiva elitista enraizada pelo clientelismo patronal. Nesse sentido, os esforços também giram em torno do entendimento do que vem a ser participação social, na condução de propostas democráticas na gestão pública. Em seguida, como destaca Bordenave (1993), reporta-se as práticas participativas no contexto público brasileiro e, nessa vertente nos questionamos, o Brasil é um país participativo? O governo realmente é governado por

todos? Apoiado por uma democracia que considera os cidadãos participativos do processo da tomada decisão pública? Afinal de contas o que vem a ser democracia participativa?

## 2.1 Democracia participativa: um novo paradigma democrático

Segundo Dallari (2007) a democracia, tem suas origens na Grécia Antiga, se sustentava em valores como auto-governo, liberdade e igualdade política, participação do cidadão no governo da cidade e, controle das ações governamentais pelos governados. Por mais que a ideia de cidadão tivesse ressalvas<sup>1</sup>, a noção de democracia para os antigos, tinha a participação direta como regra basilar, ao passo que, o cidadão contribuía para a formação das leis e tinha oportunidade para opinar na rotina da sociedade, assim sendo, o povo é o objeto e o destino da democracia. Nesse sentido, Abraham Lincoln, mencionado por Silva (2014), arremata o conceito de democracia como sendo:

governo do povo, pelo povo e para o povo. Podemos, assim, admitir que a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou, indiretamente, pelo povo e em proveito do povo. (SILVA, 2014, p. 128, grifos do autor).

Sobre a referida assertiva, depreende-se que do povo, deriva a fonte e a titularidade do poder; pelo povo, o consentimento popular e; para o povo, o exercício do poder na defesa do bem comum. Nessa vertente, segundo Navarro (2003, p. 103-104) democracia pode ser entendida como “ideal político que se aplica primeiramente aos arranjos que tornam vinculantes as decisões coletivas”, porém esses arranjos só serão efetivamente democráticos se partir das decisões políticas dos cidadãos. Em outras palavras, democracia constitui-se por um conjunto de práticas que incorporam processos participativos de cidadãos livres e iguais na regulação da vida coletiva.

Nesse sentido, reforçando o discurso sobre participação e democracia, Carole Pateman no seu livro clássico “Participação e Teoria Democrática” (1992), baseado nas noções centrais de John Stuart Mill e Rousseau dentre outros autores, democracia participativa vai além das regras e procedimentos, constitui-se uma forma de vida, em que a

---

<sup>1</sup> Na Grécia Antiga, a cidadania era exercida por uma minoria da população. Em Atenas apenas era considerado como cidadão homens atenienses, filhos de pais atenienses, com idade maior que 21 anos. Em Roma, também a cidadania era exercida por poucos, entretanto, era considerado como cidadão, grandes proprietários de terra que detinham o direito de votar, ou seja, o voto era censitário. Ao longo dos anos, a cidadania passou a ser cedida para outras pessoas de partes diferentes do Império e a ideia de democracia para os antigos foi se concretizando e sendo exercida em reunião em praça ou em assembleias, na qual o cidadão era chamado para a tomar as decisões do seu interesse. (LIMA, 2013)

participação configura-se um valor fundamental, um componente chave que transpassa o poder político à comunidade e possibilita o desenvolvimento humano, ao passo que,

a justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o input máximo (a participação) e onde o output inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “feedback” do output para o input. (PATEMAN, 1992, p. 62, grifos do autor).

O autor percebe a democracia participativa como um novo pensar democrático que possibilita a abertura da gestão pública à participação do cidadão e como fruto dessa relação decisões tomadas levando em consideração aspectos relevantes de ambas as partes. Sua reflexão sugere ainda um grau de participação que viabiliza a formação de cidadãos ativos interessados e conhecedores de assuntos governamentais, proporcionando uma maior eficácia política e uma preocupação com os enigmas coletivos.

Existem na literatura duas linhas de abordagens da teoria democrática, a hegemônica e a contra-hegemônica, não sendo objetivo desse estudo o aprofundamento teórico dessas duas vertentes, porém seus enfoques, ainda que elementar, são fundamentais para nosso estudo. Nesse sentido, ao refletir sobre a produção teórica em torno da democracia na segunda metade do século XX, Santos, Avritzer (2002) discutem criticamente a linha de reflexão sobre o modelo democrático hegemônico<sup>2</sup> de organização política da sociedade moderna, que seria uma prática restrita da legitimação de governos, uma vez que, nessa concepção, a democracia se justificaria em alusão aos procedimentos eleitorais, pautados por mecanismo de competição de interesses individuais, capazes de racionalizar o poder político. Esse viés elitista<sup>3</sup>, tem

---

<sup>2</sup> Veja-se como exemplo desse tipo de abordagem o estudo de Santos e Avritzer (2002)

<sup>3</sup> Entende-se por elitismo democrático todas as concepções sobre democracia delineada em dois elementos: a redução da definição de soberania ao processo eleitoral e a justificação da racionalidade política por meio da presença da elite no governo (Avritzer, 2003). Nesse sentido, os autores desta linha de pensamento democrático apesar de terem alguns momentos contribuições diferentes, eles comungam desse mesmo entendimento, ao afirmarem que o apoio popular não garantiria a democracia, ao contrário poderia ser uma ameaça para sua existência. Ademais, sob pretexto de salvaguardar a democracia, a vertente elitista, limita a participação do cidadão na organização política, orienta o cidadão a delegar o seu poder de decisão a representantes. A democracia nessa concepção, destaca Avritzer (1996, 104) “significa a igualdade formal dos direitos políticos o que, evidentemente, implica na redução do espaço da soberana popular”, a participação, portanto, era uma ilusão e não uma prioridade, além disso, tinha o processo democrático comparado a um jogo mercadológico, ao conceder a democracia como mecanismo de escolha de líderes políticos pautado na competição entre partidos através do voto, equipara a dinâmica política ao jogo do mercado (MACPHERSON, 1978 *apud* TATAGIBA, 2003). Esta concepção mercadológica da política pautada na relação de oferta e procura que estabelece entre os políticos-empresários e os cidadãos-consumidores, reduz a democracia a um mecanismo de escolha dos representantes políticos que definirão os rumos, as ações e os programas políticos” (LÜCHMANN, 2002, p.21). Nesse sentido, o caráter instrumental e individualista, relegados pela apatia e à manipulação do cidadão, a, voltado para o governo de todos por meio da participação de todos na vida pública, tinha se tornado incompatível com as características das sociedades modernas industrializadas.

como referência as obras de Shumpeter (1961), Dahl (1999) e Anthony Downs (1997), para o primeiro, democracia é considerada como método político, isto é, um “arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesma independentemente das decisões que produzirá em condições históricas específicas”. Para ele a democracia seria bem mais enfatizada pela concorrência e pelo voto do que por meio do sufrágio universal e pela soberania popular<sup>4</sup>, na medida que entende que o cidadão comum não possui preparação suficiente para influenciar assuntos no âmbito das decisões políticas.

Torna-se interessante destacar essa visão hegemônica acerca do entendimento sobre democracia em virtude da complexidade do estudo da categoria democrática, na medida que existem uma série de dificuldades quanto ao alcance da visão idealista<sup>5</sup> de democracia, que leva a pensar na possibilidade de alcançar o bem comum em obstinação aos interesses privados. Exatamente tendo em vista a recuperação da vertente normativa da democracia, passa a existir, uma outra vertente democrática, a contra-hegemônica, ou não-hegemônica.

Segundo Santos, Avritzer (2002) na busca da partilha do poder público, com desejo de retomar a articulação entre democracia, cidadania ativa e o restabelecimento do princípio da soberania popular, a concepção participativa da democracia, cataloga-se na ampla participação do cidadão e na busca da realização dos interesses coletivos, como destaca Lüchmann:

A democracia deliberativa<sup>6</sup> constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividade de cidadãos livres e iguais. (LÜCHMANN, 2002, p.21).

O que leva a interpretação de que a democracia participativa consagra a participação dos cidadãos no processo decisório nos negócios públicos. A democracia, nesse sentido, está fundada em um fluxo de comunicação que se constitui por redes de diálogos que se dão na esfera pública. Para Habermas (1995) o entendimento de democracia passa pelo esclarecimento da formação e da vontade política na esfera pública, onde esta não deve ser

---

<sup>4</sup> O princípio da soberania popular expressa-se nos direitos à comunicação e a participação que garantem a autonomia pública dos cidadãos no Estado e o direito da autonomia privada dos membros da sociedade civil.

<sup>5</sup> Democracia nos moldes atenienses

<sup>6</sup> Lüchmann faz uso do termo democracia deliberativa com base nos ideais defendidos por Habermas que relaciona democracia deliberativa como um modelo político que considera a participação do cidadão nas decisões políticas, o que acaba por vincular o que Pateman (1992) defende como democracia participativa.

orientada apenas para conservar ou adquirir poder, e nem obedecer estrutura dos processos de mercado, porém, possui estruturas específicas baseadas na comunicação pública. Como confirma o autor:

O paradigma da política no sentido de uma autodeterminação cidadã não é o do mercado e sim o do diálogo: “ Uma concepção dialógica vê – ou talvez fosse o caso de dizer que idealiza – a política como uma atividade normativa. Ela concebe a política como uma contestação sobre questões de valores e não meramente questões de preferências. Ela entende a política como um processo de argumentação racional e não exclusivamente de vontade, de persuasão e não exclusivamente de poder, orientado para a consecução de um acordo acerca de uma forma boa e justa, ou pelo menos aceitável, de ordenar aqueles aspectos da vida que se referem às relações sociais e à natureza social das pessoas”. (HABERMAS, 1995, pg. 43)

Deliberativamente, a democracia habermasiana, vem ser o esboço de condições sociais e institucionais que promovem a discussão livre e informada entre cidadãos iguais, proporcionando condições favoráveis de expressão, de escolha e de associação, vinculada a autorização para o exercício do poder ao efeito prévio do jogo argumentativo entre os participantes. Por modelo de “democracia participativa deve ser pensado unicamente como formas universais de participação direta ou deve ser pensado a partir de conjunto de inovações na área da argumentação e da deliberação”, conforme Avritzer (2003, p. 51). Nesta vertente, a ideia de que o poder deve organizar-se democraticamente por instituições que segundo Lüchmann (2007) construídas coletivamente por intermédio de discussão pública, mediam as relações entre os interesses individuais e coletivos, determinando o direcionamento de interesse público a ser implementado pelo complexo administrativo estatal.

Nesse aspecto, essa argumentação vem sendo reforçada por Boaventura de Sousa Santos (2002), que parte de um modelo de democracia radical, para contrapor o modelo hegemônico e buscar estruturar um modelo alternativo. A democracia participativa, com base nos ideais de Boaventura, preserva condições de democratizar a própria democracia reintegrada na emancipação social, com base na participação política como elemento central, fruto e idealizador do modelo democrático. Em outras palavras, defende que democracia participativa é o processo de diálogo e o debate político, compartilhando dessa forma o poder do Estado e privilegiando a esfera local de ação entre todos os atores sociais envolvidos com a capacidade de decidir e influenciar a agenda governamental, a democracia se constitui com uma nova gramática histórica, onde o seu objetivo. Segundo Santos, Avritzer, 2002,

é associar, ao processo de fortalecimento da democracia local, formas de renovação cultural associadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social”. (SANTOS, AVRITZER 2002, p.76)

Tem-se aqui portanto, um nítido caráter de participação na pauta democrática em que os indivíduos são envolvidos na cena política e se articulam cada vez mais para promover e manter espaços locais de participação, espaços esses que buscam associar as diferentes formas de ser e de pensar dos cidadãos. De forma que “essa cultura é aqui compreendida como propagação de novos hábitos e comportamentos políticos dos cidadãos que se sentem, cada vez mais, sujeitos de processos políticos decisórios, em especial daqueles que se dão em âmbito local, ou seja, no lugar mais próximo em que atuam.” (OLIVEIRA, 2003, p. 62).

Além disso, Santos e Avritzer (2002), acreditam que para ampliar o cânone da democracia participativa, na possível ampliação do cânone hegemônico democrático, contestado na sua tese de universalidade e exclusividade, abre-se, para credibilizar concepções práticas de participação e democracia. A seguir, as três questões e respostas que os autores destacam para o fortalecimento da democracia participativa,

1ª tese: *Pelo fortalecimento da demodiversidade*. Essa tese implica reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do adensamento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mãos de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas.

2ª tese: *Fortalecimento da articulação contra hegemônica entre o local e o global*. Novas experiências democráticas transnacionais nos casos colombiano. Ao mesmo tempo, experiências alternativas bem-sucedidas como a de Porto Alegre e a dos Panchayats na Índia precisam ser expandidas ao modelo hegemônico. Portanto, a passagem do contra-hegemônico do plano local para o global é fundamentalmente para o fortalecimento da democracia participativa.

3ª tese: *Ampliação do experimentalismo democrático*. Foi possível perceber no texto acima que as novas experiências bem-sucedidas se originaram de novas gramáticas sociais nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente. É necessário para a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia que se multipliquem experimentos em todas essas direções. (SANTOS, AVRITZER 2002, p.77-78, grifos do autor)

Com base nessa perspectiva, acredita-se que sendo a democracia um valor intrínseco, não pode assumir uma forma meramente instrumental e universal, mas deve levar em consideração o multiculturalismo que cerca a sociedade, uma constelação de culturas que caracteriza cada povo, cada lugar. Sendo assim, a democracia deve oportunizar através da

participação, lugares de diálogos entre essas dimensões culturais, possibilitando a existência pacífica ou conflitual de distintos modelos e práticas democráticas. Ao passo que o sistema representativo, atrelado aos novos modelos participativos<sup>7</sup>, configura um desenho institucional moldado por um novo paradigma democrático participativo.

Nesse contexto, Santos, Avritzer (2002, p. 75-76) destacam que existem duas formas possíveis de combinação entre democracia representativa e democracia participativa: coexistência e complementaridade. No que se refere a coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, nas diferentes formas de procedimentos, e variações no desenho institucional, a democracia representativa, em nível nacional coexiste com a democracia participativa em nível local. A segunda forma de combinação, destacada pelos autores, implica na articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa, os arranjos participativos permitem a articulação entre argumentação e a transferência de prerrogativas do nível nacional para o nível local e da sociedade política para os próprios arranjos participativos, com isso, a “democracia representativa é convocada a integrar no debate político-eleitoral proposta de reconhecimento cultural e de inclusão social”.

Nesse contexto, a renovação da teoria democrática passa pela articulação entre representação e participação, existem outros autores que discutem a correlação entre democracia representativa e participativa como Lígia Helena Hahn Lüchmann (2007); Antônio Carlos Wolkmer (2002); Utzig (1997); Cohen & Arato (1992); Côtres (2002) e que tratam o revigoreamento da democracia como uma nova forma de se fazer política, como pode-se constatar na descrição Wolkmer:

(...) no novo paradigma de se fazer política não se está abandonando ou excluindo a democracia representativa e suas limitadas e insuficientes regras formais (partidos políticos, ação da maioria, votos, etc.), mas sim avançando e ampliando o processo mediante formas de democracia direta (participação orçamentária, gestão compartilhada e sistema de Conselhos) capazes de conviver com a democracia por delegação. A convergência dos processos democráticos tem de levar em conta, sobretudo, a participação comunitária, o controle dos cidadãos e a representação vinculante dos interesses em um novo espaço público, cujo palco privilegiado é o poder local. (WOLKMER, 2002 apud MARQUES, 2010, P. 7088)

Tendo em vista essas considerações, fica evidente que o poder local é um importante ator no processo democrático participativo, constitui-se de um leque de oportunidades que viabiliza práticas que fortalecem a ideia de aproximação do cidadão à coisa pública, em outros

---

<sup>7</sup> Os modelos participativos apresentam, de maneira geral, um critério de legitimidade ancorado na ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas por meio do debate público. (LÜCHMANN, 2007, p. 144).

termos Oliveira (2003) frisa que o poder local constitui-se como conjunto das forças sociais, políticas, econômicas, culturais que conduz para uma relação política entre diferentes sujeitos sociais, ao passo que é ali no espaço local, em que a gestão pública estar mais perto das instancias sociais e que ali se pode atendê-las de formas mais urgentes. No tocante dessa discussão, se faz necessário a articulação entre a democracia representativa e a participação como destaca Utzig:

É um falso dilema opor de forma excludente a democracia representativa e a democracia direta, o que não quer dizer que a articulação entre elas não seja tensa e conflituosa. Evidentemente que é, mas isso é muito mais um mérito do que um defeito. A história demonstrou que a supressão da democracia representativa não tem como contrapartida o fortalecimento de instituições de democracia direta; aliás, muito ao contrário. Demonstrou, também, que a inexistência de mecanismos de participação direta resultam no abastardamento da representação e numa crente rarefação dos espaços de exercício da cidadania. A convivência conflituosa entre participação e representação é, na minha opinião, precisamente o que permite um difícil, mas mútuo enriquecimento dessas duas formas de democracia. (UTZIG, 1997, p.34-35)

É praticamente ponto pacífico que a democracia representativa<sup>8</sup> passa por uma tendenciosa crise nas últimas décadas, não podendo ser entendida com a perspectiva inviável de um retorno à democracia direta, ou até mesmo interligar essa decadência a falta de participação. No interior desse debate a democracia representativa dos últimos anos, afirma-se a democracia participativa no exercício de (re) criação da gestão pública, coloca-se em cena afirma Silva (2009) a construção de uma gramática social que demanda as velhas práticas da democracia representativa, propondo um novo conjunto de temas, procedimentos e regras, uma nova linguagem, um novo conteúdo, ou seja, uma nova gramática social do que venha a ser democracia e a difusão de uma consciência do direito a ter direito.

Ainda assim, no contexto da teoria democrática contemporânea, a democracia representativa é vista como caminho para a convivência pacífica<sup>9</sup>, a governabilidade e a manutenção ainda que contraditório da igualdade e da liberdade. Em outra vertente, Miguel

---

<sup>8</sup> Visando ao aprimoramento da democracia representativa, os participacionistas incorporam – ou combinam – pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política Lüchmann (2007). No caso da representação, própria das chamadas democracias modernas (Dahl, 2001), prevaleceria a noção de uma sociedade estratificada e desigual, derivando daí a necessidade de um centro de poder autônomo como condição para que os cidadãos gozassem, eles próprios, de autonomia no âmbito social privatista, já que o Estado estaria sujeito à dominação por interesses e forças particularistas. (VAZ, 2013, p.67)

<sup>9</sup> A democracia representativa não tem sido capaz de atender os sérios problemas sociais que as sociedades contemporâneas apresentam em razão. Mais recentemente a literatura tem chamado a atenção para a potencial complementaridade entre os princípios defendidos pelo modelo representativo e do participativo. (SILVA, 2009)

(2005) *apud* Vaz (2013, p.68) afirma que a necessidade da adoção da representação política nas sociedades modernas coloca um conjunto de gigantesco problemas, cujo cerne estaria assentado em três pontos principais a saber:

em primeiro lugar, a separação entre governantes e governados, ou o fato de que decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a elas; em segundo lugar, a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional – o grupo dominante tende a exercer permanentemente o poder –; em terceiro lugar, a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas das dos governados quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social. (VAZ, 2013, p.68)

A resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os três problemas é a mesma: *accountability* através da participação ativa dos cidadãos na coisa pública, em que a criação de instrumentos de decisões mais flexíveis, mais próximos da sociedade proporcionam um diálogo e um revigoramento dos valores democráticos. Neste sentido, torna-se indispensável a combinação de medidas de melhorias da representação política através de mecanismos que assegurem a participação do cidadão nos negócios públicos. Nesses termos, o processo de representação no modelo participativo implica a inclusão e diálogo, a capacidade dos atores sociais coletivos envolvidos articular, confrontar, definir e redefinir projetos políticos, valores, prioridades a partir do debate, tornando a arena pública um espaço de articulação de interesses pessoais e coletivos.

Ademais, Tatagiba (2003) destaca que diante de marcos teóricos distintos que marcam a natureza da democracia ainda em construção, o modelo representativo e participativo, interpretaram e deram encaminhamento distintos ao dilema da formação da vontade política legitimada, e sem dúvidas demarcou a inserção do significado da participação na esfera pública. De maneira antagônica a tradição representativa da democracia revela um consentimento dos cidadãos apáticos à política, face a uma complexidade e pluralidade dos interesses concorrentes. Na concepção participativa, ainda segundo Tatagiba (2003, p. 26), as decisões políticas levam em consideração o consentimento ativo do cidadão, aposta no “aumento da participação em espaços mediados pela linguagem como melhor forma de enfrentar os desafios contemporâneos”, facilmente constatado no pensamento habermasiano por Avritzer:

A solução habermasiana aos problemas enfrentados pela teoria democrática desde o começo do século representa mais do que um mero exercício heurístico. Ela representa uma forma de compatibilização entre democracia, racionalidade e participação, forma essa ausente da teoria democrática desde as formulações de Weber e Schumpeter. Habermas nos oferece como solução ao problema da participação a existência de públicos não-institucionalizados capazes de se organizar no nível da sociedade e forçar a compatibilização entre esfera pública e sistema político. A compatibilização entre soberania popular procedimentalizada e os resultados de um debate discursivo no nível da esfera pública contribuiria para a racionalização do sistema político. Tal processo restauraria, de uma forma diferente da suposta pelos clássicos, a relação entre política e racionalidade. Ela nos permite entender o apelo normativo da democracia já percebido por Tocqueville (...) e ignorado pelas teorias elitistas da democracia. (AVRITZER, 1996. pg. 121)

Nesse sentido, a teoria habermasiana, vem contribuir com a pressuposição já previamente levantada por Tocqueville, que considera os ensaios democráticos para a ideia de co-participação da população na *coisa pública*, principalmente no processo de alocação dos recursos públicos, visto que os preceitos da democracia só ganham sentido quando a população acredita que, através de seu envolvimento mais de perto nos processos políticos, poderão ter seus direitos assegurados e garantidos no campo das decisões políticas possíveis de serem implantadas. Nesse sentido, a teoria habermasiana, deixa o legado da aproximação do Estado e sociedade no desembaraçar das decisões e que os negócios públicos não significam a negação dos desejos privados, mas, a partir de interesses diversos, os cidadãos podem agir pensando na elaboração de metas coletivas no atingimento do bem comum (TATAGIBA, 2003).

O eixo dos olhares dos teóricos da democracia participativa encontra-se na autodeterminação coletiva da pluralidade de membros que compõem a sociedade, cujo processo se realiza por meio da participação igualitária nos assuntos e decisões de interesses coletivos. Criar espaços para a inclusão dessa pluralidade de atores no debate democrático é o grande desafio dos defensores da democracia participativa. A participação, Silva (2009, p.125) “opera, então como o reconhecimento do processo organizativo de atores sociais coletivos reunidos em movimentos sociais, associações civis, entidades de classe e organizações não-governamentais.”

A democracia torna-se um projeto político-social de inclusão e de instituição de uma nova soberania democrática em busca de um aperfeiçoamento da convivência humana na coisa pública: a participação social. De tão usada na atualidade, a palavra participação corre o risco de ter seu sentido esvaziado, antes mesmo de sua contribuição fundamental para a

democracia verdadeiramente compreendida e aproveitada. O que é participação? Bordenave (1983) traz essa indagação em seu livro como título e é dessa discussão que se ocupa a seguir.

## 2.2 Participação social: uma nova esfera pública

O debate em torno da participação social tem atraído a atenção de vários estudiosos Bordenave (1993), Jacobi (2002), Carvalho (1998), Santos, Avritzer (2003), Kliksberg (1999), Tatagiba (2003) ao mesmo tempo em que esforços vêm sendo realizados em vista a promover reflexões dos espaços e as práticas reservadas para a participação na esfera pública. O pêndulo participativo<sup>10</sup>, das últimas décadas, impulsionou a intensificação de processos participativos ocupados na gestão pública, e a exigência por novas relações entre governo e sociedade civil.

A abordagem do tema da participação social alude circunscrever, que a ideia da participação, sempre foi um dos elementos essenciais da democracia e da política, aliás, Bordenave (1993) destaca que algo surpreendente está acontecendo com a participação: estão a favor dela tanto os setores progressistas que desejam uma democracia de forma mais autêntica, como também os setores tradicionais não muito a favor às forças populares. Para ambos, a participação pode se implantar tanto com objetivos de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns.

Por outro lado, quando os indivíduos debatem e deliberam acerca de questões relacionadas a vida coletiva, está associada ao modo como esses indivíduos e/ou “grupos” se percebem como cidadãos, uma vez que esse envolvimento se constitui como parte integrante das ações de concretização da participação, a percepção da possibilidade da inovação destaca Santos, Avritzer (2002). Nesse viés, a participação caracteriza-se por ser um processo histórico, dinâmico e contraditório, um conceito penetrado de conteúdo ideológico distinto e utilizado de várias maneiras e de variados significados. Faz-se necessário o entendimento etimológico desse termo em destaque, seu significado deriva do latim *participé*, que quer dizer “tomar parte” de algo.

A participação segundo, Teixeira (2001, p. 27) significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas e, no que se refere “a parte” relaciona-se pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si

---

<sup>10</sup> Se considerar, no pós II Guerra Mundial, os eventos de expansão da democracia no leste europeu na chamada “segunda onda de democratização” não é difícil notar, a partir da literatura, certo desbalanceamento ao longo do tempo do supracitado pêndulo em favor da concepção republicana da participação. (VAZ, 2013, p.67)

e destas com o todo e, como esse todo não é homogêneo, distinguem-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder. Nesse discurso, para o autor, “tomar parte” diz respeito ao ato de estar de acordo, e o “ser parte” pode ser associado ao ato de “fazer parte” de um organismo, de um grupo ou uma comunidade.

De acordo com Bordenave (1993, p. 22-23) “é possível fazer parte sem tomar parte”. Eis a diferença entre participação passiva e a participação ativa, destaca o autor, ou seja, o indivíduo inerte aquele espectador, que fica à margem do processo de decisão, e o cidadão engajado na coisa pública, protagonista que se sente motivado e peça principal para a consolidação da participação. Nessa instância, participação pode demonstrar noções de colaborações e pertencimento em que essas dimensões de participar, se relacionam de maneira que o indivíduo toma parte enquanto se é parte e se sente parte da coisa pública, continua o autor:

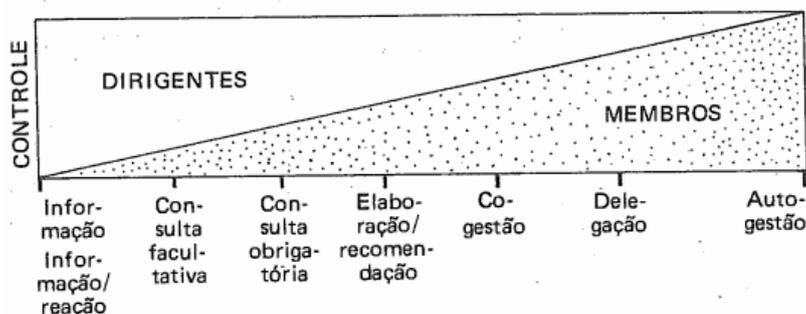
A prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte mas como se toma parte. Possivelmente, a insatisfação com a democracia representativa que se nota nos últimos tempos em alguns países se deva ao fato de os cidadãos desejarem cada vez mais “tomar parte” no constante processo de tomada nacional de decisões e não somente nas eleições periódicas. A democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por “fazerem parte” da nação “tomam parte” – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se “sentem parte”. (BORDENAVE, 1993, p. 23, grifo do autor)

Além disso, o autor destaca que a participação pode ser dividida em duas categorias: a micro e a macroparticipação, a primeira, estar relacionada com a associação voluntária de duas ou mais pessoas em uma atividade comum onde elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos. Na esfera da macroparticipação, ou como designa o autor, participação social, compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que formam ou modificam a sociedade, segundo essa premissa, destaca que participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada de maneira equitativa.

Entender essas duas dimensões torna-se importante para o processo construtivo de uma sociedade participativa, afinal, uma sociedade participativa seria a prática da microparticipação na base dos sistemas políticos, a partir de um processo de aprendizagem e de fortalecimento da participação. Conclui Bordenave (1993, p. 24-36), “quando o governo controla a participação do povo, mas não é controlado pelo povo, é sinal de que ainda falta muito para se chegar à sociedade participativa, nesta, o povo exerce o controle final das decisões, nos mais elevados níveis.

Ainda segundo Bordenave (1993) existem sete graus que a participação pode alcançar em uma organização do ponto de vista do menor ao maior acesso de controle das decisões, como pode-se constatar na figura 01.

Figura 01: Graus de participação



Fonte: Bordenave (1993, p. 31)

Neste sentido, o menor grau de participação é o de *informação*, em que os dirigentes informam os membros da organização sobre as decisões tomadas; na *consulta facultativa* a administração, quando convém, consulta os subordinados requerendo críticas, sugestões, afim de solucionar algum problema. Na *consulta obrigatória* os subordinados devem ser consultados em dadas ocasiões, ainda que a decisão final pertença aos dirigentes.

Um grau mais elevado de participação é a *elaboração/recomendação* aqui os indivíduos subordinados elaboram propostas e recomendam medidas para a administração que pode esta aceitar ou rejeitar, porém sempre justificando sua posição. Em um grau mais avançado está a *co-gestão* aqui a administração da organização é compartilhada através de mecanismos de co-decisão, em que os administrados exercem influência direta na escolha e na tomada de decisão de planos e ações; a *delegação* por sua vez, é um grau de participação onde os administrados têm autonomia em determinadas decisões. O grau mais alto de participação é autogestão, nesta todos os membros têm acesso as informações e participam das decisões.

No interior desse debate, existe um ponto chave, como responder aos interesses gerais em face do particularismo e do corporativismo dos atores? O que acaba por exigir condições objetivas e subjetivas de espaços públicos onde possam acontecer negociações e compromissos para que as argumentações, livremente expostas, que permitam alcançar um consenso traduzível em decisões no sistema público. A participação segundo Pateman (1992, p.41-51) permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo, uma

vez que tomaram parte do processo de decisão e com base nisso, a participação produziria maior integração social, na medida em que gera um sentimento de pertencimento de cada cidadão isolado à sua comunidade ou grupo organizado (associação, sindicato, movimento social) “ela fornece a sensação de que cada cidadão isolado pertence à sua comunidade”. Além disso, para Lüchmann, baseado nas ideias de Pateman, (1992),

a participação é educativa e promove, por um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais. Com efeito, a participação conferiria um outro ciclo (virtuoso) ancorado nas relações entre participação cidadã, mudança da consciência política e redução das desigualdades sociais. (LÜCHMANN, 2007, p.142)

Nesse ponto de vista, é concebida pelo autor a noção de cidadania como um eixo central que resulta o tema da participação social na gestão pública e as transformações qualitativas da relação entre Estado/sociedade civil. A participação enquanto prática educativa admite aos indivíduos uma capacitação para intervenção nas questões políticas, através da formação de cidadãos interessados nos assuntos coletivos e de política nacional. (PATEMAN, 1992)

Ainda segundo, Pateman (1992) como uma das principais análises sobre a falta de participação remete a concepção de que o Estado desempenha a manutenção das injustiças sociais, os espaços participativos inovam essa vertente ao ampliar os espaços de atuação para além da escolha dos governantes e também ao colocar na agenda pública formas de autogestão, sem no entanto, abrir mão do controle. Em outras palavras, a co-gestão e a participação não rompem com a percepção de que a política é para os especialistas ou de que os indivíduos comuns somente estarão aptos a participar efetivamente se forem adequadamente “educados”.

Desse ponto de vista, ainda segundo o autor, quando o indivíduo se ocupa somente de seus próprios interesses e não participa das questões públicas, sua “auto-estima” é afetada, assim como permanecem sem desenvolver suas capacidades para uma ação pública responsável,

quando o indivíduo pode tomar parte nos assuntos públicos; neste caso, Mill, assim como Rousseau, via o indivíduo sendo “forçado” a ampliar seus horizontes e a levar em consideração o interesse público. Em outros termos, o indivíduo tem de “atender não apenas a seus próprios interesses; de se guiar, no caso de reivindicações conflitantes, por outro comando que não o de suas parcialidades privadas; de aplicar, a cada vez, princípios e máximas que têm como razão de existência o bem comum”. (PATEMAN, 1992, p. 45)

Para Schumpeter (1961) a participação social quando guiada pelo bem comum favorece a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, em que os “impulsos vagos”<sup>11</sup> do bem comum schumpeteriano, se tornam perto do real. Jacobi (2002) retrata que a participação popular, por sua vez fortalecida através de mecanismos democráticos, objetiva, sobretudo, contribuir na definição dos programas de compensação social, com base em planos participativos, buscando durante toda a sua concretização, não a equiparação ao Estado, mas a efetiva participação na gestão das políticas destinadas à sociedade para sanar suas deficiências e atender as necessidades mais urgentes, ao passo que, essa compreensão de Jacobi, 2002, encontra respaldo em Bordenave quando afirma que,

Há uma crescente consciência por parte dos governos de que os recursos necessários para o desenvolvimento das regiões carentes são tão enormes, que uma alta proporção deles deve ser obtida nas próprias áreas beneficiárias. Ora, o mais importante recurso no processo de desenvolvimento são as próprias pessoas e, por conseguinte, os governos procuram a participação delas em escala massiva. (BORDENAVE, 1993, p. 13-14)

De acordo com os aspectos aí levantados, pode-se observar que, para que a participação aconteça torna-se necessário existir governos conscientes do seu papel dentro do processo participativo e, que sobretudo entendam que os cidadãos são peças fundamentais para a sobrevivência desse processo. Do ponto de vista dos planejadores dos espaços de participação, a participação garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e à malversão dos fundos públicos, ao passo que quando a população participa da definição dos recursos e da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade.

No conjunto desse debate, Kliksberg (1999, p.08) destaca que o interesse pela participação como estratégia de ações de gestão vem se fazendo presente na grande parte dos organismos financeiros internacionais, onde em diversos casos estão institucionalizados como política oficial como é o caso do Banco Mundial que publicou, em 1996, um livro sobre participação social, onde o documento enfatiza que “as pessoas afetadas por intervenções para o desenvolvimento devem ser incluídas nos processos de decisão”. Ainda segundo Kliksberg

---

<sup>11</sup>Nesse juízo, Schumpeter (1961) sustenta seu pensamento na busca de provar na realidade empírica a inexistência de indícios que pode identificar o atendimento do bem comum, e ainda que existisse algo que fosse aceitável por todos, mesmo assim não se teriam soluções igualmente definidas para os casos individuais, portanto, o bem comum não passa de “impulsos vagos” para a realização de uma ficção na formação da vontade geral, por isso, Schumpeter defende que não existe uma vontade genuína, mas artificialmente fabricada, pois alguns indivíduos podem modelar e, dentro de limites muito largos, inclusive criar a vontade do povo, sendo esta um resultado e não uma causa primeira do processo político.

(1999, p.09) a participação deve ser motivada por um “caráter moral”, legitimada, e não como imposição de algum setor, mas como uma oportunidade. Não se trata de uma discussão entre utópicos e antiutópicos, entretanto, deve se direcionar por instrumentos mais efetivos a disposição dos severos problemas sociais que hoje atormentam boa parte da população.

Em linhas gerais, na busca de efetivação desses espaços de oportunidades, as análises apontam que a arena política deve abrir-se ao cidadão, capaz de criar espaços públicos que propiciem diálogo e proximidade entre os atores políticos (representantes e cidadãos). Isso significa que a criação de espaços públicos, de arranjos participativos, para a realização do debate democrático e tomada de decisões, potencializa a participação, plural, aberta, ancorada no diálogo e no debate.

Segundo Giacomoni (1993) como reflexo das insatisfações com o desempenho dos sistemas representativos de governo e com os arranjos que caracterizam a composição do poder político da sociedade, têm aumentado, em quantidade e intensidade, em todo o Mundo movimentos que expressam o interesse das pessoas de participar diretamente de discussão e da busca de soluções dos problemas que as afetam. É válido constatar que nas últimas décadas tem sido implementadas muitas experiências exitosas no campo da planificação de políticas que introduzem a participação social como um componente privilegiado, como é o caso dos conselhos gestores do Orçamento Participativo, objeto de estudo dessa abordagem empírica, por exemplo. Entretanto, Utzig (1997) chama atenção para um detalhe nessa relação:

A participação popular – em tese muito aceita hoje em dia - não pode ser um adereço das instituições vigentes, nem uma simples técnica de gestão para melhorar o nível de eficiência do Estado e de aceitação das políticas públicas, embora isso, por si só, já seja importantíssimo. A participação popular tem que ser, também um instrumento de mudanças nas relações de poder, de luta pela formação de uma cultura política pela desconstituição das fronteiras burocráticas do Estado. Dito de uma outra forma: deve ser o centro de uma estratégia de reforma e democratização radical do Estado e da sociedade. (UTZIG, 1997, p.35)

O autor continua a afirmar que tal estratégia deve conceder a participação dos cidadãos no contexto da criação de novas instituições democráticas, mais abertas e flexíveis, as quais deverão compor uma nova esfera pública, autônoma, de caráter não-estatal. Estreitamente, ao conceito dessa nova esfera pública, esfera situada, por assim dizer, no espaço de tensão entre o estatal e o privado, que confere à participação um poder real de decisão sobre os negócios públicos.

Nesse sentido, essa nova esfera deve constituir-se em um espaço de disputa, capaz de remeter os interesses particulares, para a cena pública, onde esses interesses são confrontados

com outros interesses particulares e também com interesses de sentido universal, deve ser formado de um lado por um espaço onde os interesses do Estado irão despir-se de sua suposta condição de interesse geral a priori. É essa publicização dos interesses, esse tensionamento entre privado e estatal em direção ao público que possibilitará o cotejamento permanente das decisões e a relegitimação das instituições democráticas. A esse respeito encontramos apoio na reflexão de Genro, 1997, quando menciona que

Essa nova esfera pública não-estatal, que incide sobre o Estado, com ou sem o suporte da representação política tradicional, é constituída por milhares de organizações locais, regionais, nacionais e internacionais, que promovem sua auto-organização por interesses particulares (desde a atenção para doenças, lutas pela habitação e pela terra até entidades de demandas tipicamente comunitárias etc.) e podem ser mediadoras da ação política direta dos cidadãos por seus interesses, sob seu controle, sem amarrar-se ao direito estatal que regula a representação política. (GENRO, 1997, p.14)

Essa nova forma, infere a ideia de que a mera existência da participação no âmbito das instituições vigentes, embora necessária, não é suficiente para criar uma relação de autonomia e independência, requisito essencial para um reequacionamento da relação Estado-sociedade. A participação social só se torna legitimada se ocorrer dentro dos mecanismos instituídos pelo poder público, além de referir-se ao próprio controle da sociedade através do monitoramento, fiscalização e avaliação da gestão pública. Afirma-se, assim, o papel político e público da sociedade civil na concretização de espaço participativos e ao mesmo tempo para que isso se torne efetivo é necessário a existência de uma gestão aberta para oferecer esses espaços.

Nessa vertente, ao mesmo tempo em que se expressa um avanço e uma conquista da sociedade civil, a formatação do processo participativo na gestão da coisa pública, se mostra por ser uma estratégia para a formação de uma nova cultura política em que se valorize a criação efetiva de direitos, a valorização da ação coletiva, a construção de identidades sociais, o enfraquecimento dos problemas cotidianos. Não obstante, tendo como base que a relação entre Estado e sociedade é complexa Elenaldo Teixeira (2001) destaca que a participação deve ultrapassar barreiras e ser um ponto chave para a quebra do círculo vicioso:

Se alguns requisitos podem ser apontados como necessários para que se efetive a participação, estes não podem ser tomados de modo absoluto e sua eventual ausência vista como impedimento, mas, no máximo, como obstáculo à sua qualidade, extensão e eficácia. Do contrário, cai-se num círculo vicioso em que certas condições impedem a participação e, ao mesmo tempo, as mudanças não se realizam porque não há participação. (TEIXEIRA, 2001, p. 28-29)

Nestes termos, a participação funciona como um plano de fundo também na reversão da relação entre Estado e sociedade na medida em que os processos participativos contribuem para perpetuar a presença dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo de formulação das práticas públicas constituindo uma sólida transformação da coisa pública. Essa nova concepção tende a dar espaço para um maior desenvolvimento de uma gestão pública moldada pelo princípio da participação. Para Avritzer (2003) a participação torna-se absolutamente fundamental tanto para o correto diagnóstico da situação da sociedade, como também das formas de intervenção da sua realidade e necessidades.

De acordo com Pedro Demo (1991), um importante intelectual brasileiro que tem produzido uma densidade conceitual no campo da participação, esta pode ser entendida como um processo de conquista e construção organizada na emancipação<sup>12</sup> social, na medida que, permite que os desiguais controlem o Estado em uma relação de baixo para cima para garantir a equalização de oportunidades e uma condição de superação de suas dependências, o que acaba por definir políticas sociais, podendo estas acontecerem de forma distributiva e redistributiva.

Além disso, Demo (1991, p 21) destaca que existem dois tipos de pobreza: a material e a política. Afirma que pior que a pobreza material é a pobreza política, pois nessa o homem vive na condição de massa manobrada, objeto de manipulação, dominação e instrumento a serviços dos outros, enfatiza que a falta de consciência da pobreza política é grave, pois por não ser tão percebida, por não carregar a marca da violência visualizada com facilidade nas características da pobreza material, a pobreza política é moralmente violenta, uma vez que destrói as possibilidades de autodeterminação e liquida a qualidade de vida do indivíduo. O autor destaca que na raiz da pobreza política está a falta de participação, caracterizada pela centralidade do sujeito social no espaço estrutural das desigualdades sociais. No que se refere a participação, resumidamente declara que:

a) não há participação imposta, concedida ou doada; b) não há participação prévia - primeiro vem usurpação, depois participação, se conquista c) não há participação suficiente - porque é processo infundável; d) participação relevante não é a individual, mas aquela coletivamente organizada. (DEMO, 1991, p.35)

Em outra análise o autor faz uma discussão importante para o estudo sobre a participação social na definição de prioridades orçamentárias sobre o que denomina de

---

<sup>12</sup> “Emancipação é processo histórico de conquista de um projeto de desenvolvimento; formulado e realizado por *sujeitos sociais* capazes de produzir e participar. Emancipação não pode provir de fora, pois é construção dos próprios interessados, o que coloca desde já a importância da *cidadania*”. (DEMO, 1991, p.33, grifos do autor)

planejamento participativo. Sumariamente, tendo como base que o Estado é o responsável pela aprovação e apreciação dos planos formais, que somente os seus integrantes possuem o poder de apreciar, avaliar e rejeitar proposições governamentais, oferecer espaços que proporcionam participação de componentes de entidades comunitárias para recolher críticas, sugestões e prioridades, por mais que se constitui uma forma inteligente de aperfeiçoar o plano, isso não torna esses espaços participativos, pois pode não ter sido baseado por um “planejamento participativo”. Para o autor este tipo de planejamento é necessário obedecer três critérios: a) “autodiagnóstico ou tomada de consciência crítica”; b) “autoproposta de enfrentamento dos problemas” e; c) “organização política competente”. (DEMO, 1991, p. 43)

Com base no autor Demo (1991) por vezes esses espaços podem ser considerados em alguns momentos como uma manobra de Governo para "pintar" um plano moldado na participação, com vistas a obter aceitação mais fácil ou a dividir possíveis fracassos. Com base nisso, sendo o planejamento um instrumento de preparação para o futuro, orientado para evitar ou minimizar problemas, melhorar e explorar potencialidades, este se reveste de uma nova concepção no espaço público envolvido pela participação de forma a compatibilizar as políticas com os objetivos ali estabelecidos ou até mesmo fornecer subsídios para criação das mesmas, De acordo com autor a participação possibilita espaços de aproximação dos cidadãos no programa de planejamento de governo.

Além do que já foi exposto acima, no que se refere ao programa de planejamento das decisões do governo, Robert Dahl (2001) sugere que os cidadãos podem controlar as ações governamentais, porém em alguns momentos são insatisfeitas ao passo que o governo planeja e adota políticas independentes dos desejos dos cidadãos. Nesse sentido, Dahl (2001) acredita que as perspectivas para se manter uma democracia estável em um país, tornam-se mais prováveis quando o mesmo é composto por cidadãos e líderes que apoiam vigorosamente as práticas, as ideias e os valores da participação. A participação, por vezes, possui um apoio mais confiável a partir do momento que essas convicções e predisposições estão incrustadas na cultura do país e são transmitidas, em boa parte, de uma geração para a outra, na medida que quando o país possui uma cultura democrática os arranjos políticos democráticos e de participação aos poucos se tornam práticas.

Nesse contexto, quando o país busca, ao longo de sua histórica, aperfeiçoar suas práticas públicas democráticas, mostra-se evidências de uma sensibilidade para efetivação da participação. E, moldados por um jogo de negociações motivados por interesses diversos e em alguns momentos divergentes, onde de um lado existe uma sociedade política com recursos limitados e do outro, uma sociedade civil com necessidades ilimitadas, torna-se ainda maior

esse desafio de concretização da participação no cenário público. Como é o caso da trajetória da participação delineada na história do Brasil como atente a próxima seção tangenciando a relação entre gestão pública e processos participativos.

### 2.3 Gestão pública participativa: antecedentes do Orçamento Participativo

Ao longo do nosso percurso histórico, político, social e econômico as formas de organização do poder público, na sua maior parte, tiveram o objetivo de atender e mascarar os interesses de uma classe dominante, quase sempre governado por pequenas oligarquias, que definiram e continuam definindo os rumos da vida social, política e da administração pública. O Brasil é um país com origens marcadas pela centralização política e administrativa, sob uma sociedade estamental, escravista, patrimonialista. O termo “patrimonialismo” é destacado por Faoro (2000) como sendo o patronato político brasileiro, originado desde dos tempos do descobrimento, versa uma forma de dominação tradicional tipicamente centralizada, em que o privado se apropria do que é público, apropriação que compreende o erário, os privilégios e cria uma atmosfera de mando e de favor na projeção pessoal.

Nesse sentido, segundo Oliveira (2003) esse modelo de gestão que marca o Brasil propaga a ideia de domínio do Estado sobre a sociedade civil, pela centralização administrativa e pelo isolamento burocrático, com máxima exclusão dos indivíduos marginalizados tanto do processo de construção do sistema político como, especialmente da gestão do poder político o que o torna mais vulnerável à corrupção e a práticas de corromper e cooptar as lideranças. Com base nisso, Maria do Carmo Carvalho (1998) em “Participação Social no Brasil” destaca que:

Nosso país constituiu-se dentro de uma tradição autoritária e excludente, a partir da colônia portuguesa, da escravidão, do Império, de modo que seu povo foi mantido sempre estrangeiro em sua própria terra, à margem da política, considerada pelos ditos populares como “coisa de branco”: “você são brancos, que se entendam”, é um frequente comentário popular [...] o povo assistiu “bestializado” a proclamação da República. Esta atitude apática ou “bestializada”, não corresponde porém à realidade mas a um discurso que desqualifica a cultura, as formas de agir, de pensar e de participar do povo brasileiro. (CARVALHO, 1998, p. 01)

No tocante dessa temática, a gestão pública brasileira vem passando, nos últimos tempos, por processos de transformação/reformulação na relação entre Estado e sociedade, processos estes fundamentados na concretização de mudanças de paradigmas moldados pela dinâmica de transição democrática do aparato público e na construção de uma gestão que

considera a participação como base de suas decisões. A efetivação da participação na gestão pública talvez seja uma das mais importantes conquistas da sociedade civil em nosso país, destaca Carvalho e Felgueiras (2000) que, ao longo dos séculos, foi lenta e penosamente compondo-se nas brechas deste status-quo hierárquico e impermeável às demandas sociais.

No referente a essa impermeabilidade o seu momento extremo foi o regime militar que se instaura em 1964, marcado pela centralidade decisória e financeira da esfera pública, posteriormente na década de 70 novos canais de participação social se constituíram em um campo de confronto à ditadura e marcam a emergência pujante de movimentos sociais, protagonistas da construção de uma sociedade civil autônoma que vem, desde então, articulando-se e enraizando-se capilarmente por toda a sociedade brasileira, passando a desempenhar um papel cada vez mais determinante na reconquista, no alargamento e no fortalecimento de espaços de participação, tradicionalmente tão frágil e restrito, enfaticamente,

Os anos 70 foram, no Brasil, tempos de profundas mudanças econômicas e políticas, que provocaram a emergência vigorosa de novas demandas sociais. O Estado burocrático-autoritário, que se estabeleceu com a ditadura militar, fechou, no entanto, até mesmo os precários canais de expressão e de negociação de interesses e conflitos mantidos pelo populismo. Neste contexto de ausência de canais de interlocução, emergem novos movimentos sociais como captadores destas novas e candentes demandas sociais. Sua ação abre novos espaços ou “lugares” para a ação política. (CARVALHO, 1998, p. 02)

Sob esta perspectiva, é importante demarcar que esses novos movimentos sociais se caracterizaram pela denúncia ao autoritarismo do Estado, que prevaleceu naquela época, e como alternativa aos espaços tradicionais de luta, que qualifica a sociedade civil como espaço político de resistência e de luta por melhores condições de vida. Os novos movimentos populares e segmentos da classe média se organizaram em busca de espaços os quais os fizessem sentir também envolvidos na coisa pública. Nesse sentido, Carvalho (1998) destaca também as lutas dos movimentos sociais populares que se fizeram presentes na década de 70 e 80, exerceram papel fundamental na aposta generalizada sobre a participação da sociedade civil na coisa pública, fizeram emergir no Brasil o desejo de uma prática participativa em torno do uso dos recursos públicos, da participação da população no processo decisório das políticas sociais, assim como no desenvolvimento das atividades políticas baseadas no envolvimento dos mais variados atores sociais.

Ainda segundo Carvalho (1998) essa ideia de participação da população que emergiu no seio dos movimentos populares, marcou-se pelo caráter reivindicativo dentro de

um campo movimentalista, reforçando o projeto democrático e participativo. Essa nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, insere novos temas na agenda pública, conquista novos direitos, novos espaços, entretanto, sustenta uma posição exterior e antagônica ao Estado, posto que, as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então levavam, sistematicamente, a cooptação ou à repressão.

Já nos anos noventa, assiste-se uma generalização do discurso da participação e descentralização<sup>13</sup> na seara pública brasileira, os mais diversos atores sociais, tanto da sociedade como do Estado, reivindicam e apoiam a participação social em busca de um processo de institucionalização da concepção participativa, em que se reorganiza o cotidiano dos atores sociais em uma determinada configuração territorial – o poder local. Segundo Avritzer (2003) a participação deixa de ser um confronto ao Estado, e passa a ser entendida como participação negociada na disputa entre projetos distintos e a conquista de espaços, em processo de co-gestão entre o Estado e sociedade. Duas questões são destacadas nessa época, sugere o autor; um processo de procura por novos direitos, na busca de uma cidadania ativa e a participação das classes populares na gestão da coisa pública,

Participar da gestão dos interesses coletivos passa então a significar também participar do governo da sociedade, disputar espaço no Estado, nos espaços de definição das políticas públicas. Significa questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública. Significa construir espaços públicos não estatais, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, da gestão participativa, da co-gestão, dos espaços de interface entre Estado e sociedade. Esse é o significado de participação social que se consolida no Brasil dos anos 90. (CARVALHO, 1998, p. 12)

Em acordo com os aspectos aí levantados, observa-se a importância da criação de canais de participação e de acompanhamento das ações públicas, em virtude da necessidade de se preencher a lacuna provocada pela falta de vocação das elites políticas brasileiras, em promover a inclusão social nas decisões políticas, o que impulsionou o surgimento de organizações da sociedade civil. Essas organizações por sua vez têm o papel de desenvolver estratégias de combate ao clientelismo na política, de buscar caminhos que possibilitem os indivíduos a consciência de inserção na sociedade e promover uma educação que realmente propicie a construção do conhecimento articulado ao exercício da participação. Nessa perspectiva Bordenave destaca:

---

<sup>13</sup> Ver ARRECHTE, Marta. O Mito da Descentralização como indutor de maior Democratização e Eficiência das Políticas Públicas. In: VIANNA, Maria Lucia Werneck e Gerschman, Silvia.(org). A Miragem da Pós-Modernidade - Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2003

Que o interesse por participar tem se generalizado nos últimos anos, no Brasil e no mundo todo, não resta a menor dúvida. Aqui e acolá surgem associações as mais diversas: amigos de bairro, movimentos ecológicos, associações de moradores, comunidades eclesiais de base, e outras. É como se a civilização moderna, com seus enormes complexos industriais empresariais e com seus meios eletrônicos de comunicação massiva, tivesse levado os homens primeiro a um individualismo massificador e atomizador e, mais tarde, como reação defensiva frente à alienação crescente, os levasse cada vez mais à participação coletiva. (BORDENAVE, 1993, p. 7-8)

Nesse sentido, a sociedade civil organizada constitui-se importante implicação na reconfiguração da sociedade em uma dimensão intimamente ligada à composição de espaços públicos imbuídos pela ideia de participação, posto que se configura como a representação/representatividade dos indivíduos em comunidade. Entretanto, esse entendimento sobre representatividade nem sempre teve essa dimensão como aponta Evelina Dagnino (2004) em seu livro “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando”:

Esse deslocamento da noção de representatividade não é obviamente inocente nem em suas intenções nem em suas conseqüências políticas. Seu exemplo mais extremo é a composição do Conselho da Comunidade Solidária, criado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso e centro das políticas sociais durante seu mandato, onde a representação da sociedade civil se dava através de convites a indivíduos com alta “visibilidade” na sociedade, artistas de televisão, pessoas que escrevem com freqüência na mídia impressa, etc. (DAGNINO, 2004, p.102)

Sob essa ótica, compreende-se que esse entendimento particular de representatividade, daquela época, reduz a visibilidade social da participação, entretanto dá o pontapé para o surgimento de espaços de aproximação entre Estado e sociedade, o que também acaba por fortalecer o papel das configurações organizadas da sociedade para a disseminação da participação na gestão da coisa pública. Nesse mesmo registro, Dagnino (2004, p. 05) ressalta que não resta dúvida quanto ao fato de que as organizações civis expressam e, continuam reforçando, “a existência de sujeitos-cidadãos e de uma cultura de direitos que inclui o direito de ser co-partícipe da gestão”. Os empasses comumente aponta para que os setores populares venham efetivamente a desempenhar esse papel, não estão servindo de pretexto para que se descarte essa possibilidade, porém estas problemáticas vêm sendo enfrentadas na prática, e fazendo com que aconteçam momentos de diálogo entre Estado e sociedade.

Em consequência dessas análises, Arretche (2003) destaca que o cenário vivenciou a necessidade de reformar o espaço público brasileiro, impulsionado por exigências desses

novos atores sociais como parte da organização e da ação pública, o que marca a fase mais inovadora da consolidação democrática baseado em um entendimento participativo. Essa concepção mobilizou mudanças decisivas na reconstrução do Estado e na sua adoção de mecanismo para viabilização de formação de uma nova gestão. A reforma do Estado no Brasil, acena para a possibilidade de superação de um legado centralizador e autoritário, caminha para a recomposição do pacto federativo<sup>14</sup> em uma tendência de institucionalização de canais de descentralização e participação, o que revela uma mudança singular no espectro público voltado para a construção do caráter participativo nos processos de gestão pública.

Qualquer análise do padrão de intervenção da sociedade no espaço público brasileiro, deve remontar, essencialmente, à segunda metade da década de 1980, pois, segundo indica a literatura, surgiram, ali, fortes expressões de gestão pública envolvendo a participação social na produção de práticas públicas, além das características já mencionadas daquela época, traz em seu relevo a democratização do aparelho governamental, ganhando força com a Constituição Cidadã de 1988, como ficou conhecida a Carta Magna, que legitimou mecanismos de gestão participativa no processo de elaboração orçamentária e de controle público. Neste enfoque, amplia a autonomia decisória e a transferência de responsabilidade do poder central para os governos regionais e locais.

Sob esta perspectiva, Arretche (2003) afirma que o novo desenho institucional do processo de gestão das políticas sociais brasileira, ainda em curso na esfera local, pode ser entendido como parte de um processo de reconstrução e de descentralização da esfera pública orientado para a participação da gestão e da democratização das políticas públicas no país. O que revela, de maneira especial no âmbito municipal, o surgimento de muitas experiências de gestão participativa, principalmente nos partidos mais à esquerda, com o predomínio do Partido dos Trabalhadores.

Surgiram, nesse viés, novas formas de questões diferentes da lógica administrativa tradicional, uma gestão preocupada com a boa performance orçamentária, prevalecendo a produção de uma reflexão acerca do “relacionamento do Estado com a sociedade local” destaca Abrucio e Pó (2002, pg. 16). Em consonância, a Constituição de 88 reforma essa discussão na medida que trata os municípios como entes autônomos da Federação, abrindo novas vertentes para a gestão local, o que acaba por impulsionar e inserir nas suas possibilidades de ações mecanismos que possibilita a geração de uma nova consciência pública fundamentada na participação.

---

<sup>14</sup> A questão do pacto Federativo e da autonomia dos municípios foi amplamente debatida nos anos 90. Ver Diniz (1999), Arretche (2003)

Essa afirmação mantém identidade com a ideia de James Giacomoni (1993) ao traçar o marco jurídico da participação na Constituição de 1988 destaca que a Lei maior foi elaborada com o atento acompanhamento de grandes parcelas da sociedade brasileira, demonstrando uma sensível aspiração à participação social. Logo no seu primeiro artigo, consagra a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, fundamentados, dentre outros, nos valores da soberania (inciso I) e, nos termos do parágrafo único do citado artigo afirma que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente*”. Essas disposições introdutórias de nossa Carta Magna promulgam o espírito por ela inaugurado, qual seja, a constitucionalização da participação social, abrindo caminho para o surgimento de experiências com um novo perfil de gestão pública que considera o povo diretamente envolvido em suas bases de decisões.

Além disso, Pitanga (2006, p. 37) destaca que o artigo 5º, inciso XVI, “estabelece o “direito de reunião”, possibilitando que a participação a partir de então não seria mais considerada como uma bandeira de luta de determinados grupos ou movimentos sociais, a população se reúne sob a tutela de técnicos ou burocratas para discutir e decidir interesses coletivos. Ainda destaca a autora que a efetivação desses espaços públicos de participação tem desencadeado um desafio de difícil implementação em sua totalidade, ainda que amparado pela Constituição, na medida em que pressupõe o compartilhamento do poder de decisão com a população por meio de mecanismos institucionalizados, quase sempre pensados e dirigidos pelo próprio governo.

Além de determinar que os projetos de lei poderão ser produzidos através da iniciativa popular, ao lado das tradicionais formas de participação como o voto direto e secreto, Giacomoni (1993) defende que a legislação brasileira consagra inúmeras formas de participação em instâncias sociais e comunitárias no assessoramento e, no acompanhamento sobre temas de interesse coletivo. A Constituição trouxe para o discurso premissas e a possibilidade do cidadão comum exercer um controle social sobre as ações do Estado e participar do processo de elaboração, gestão e fiscalização de suas práticas políticas, especialmente aquelas voltadas para o atendimento e prestação de serviços básicos como educação, moradia, transporte, em destaque, os voltados a saúde e assistência social.

O autor ainda descreve que no (art. 198, III e art. 204, II) a Carta Magna faz menção a participação social como diretriz que favorece a organização desses serviços públicos embasados por um caráter democrático e de participação da comunidade na gestão das instâncias básicas. Ademais, no seu Capítulo IV menciona um intenso embasamento dos mecanismos participativos, bem como na presença de investigação ao descrever o preceito da

“cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, sumariamente, o marco legal ampara a participação da comunidade no planejamento e na execução de planos e diretrizes orçamentárias no orçamento anual.

Nos últimos anos, destaca ainda Giacomoni (2010), ao lado de outros mecanismos de participação amparados pela Constituição Federal como os conselhos especializados setoriais, conselhos populares, plenárias populares e audiências públicas, dentre outros, tem existido um crescente interesse na criação de práticas que consideram a participação como preceito basilar junto com “instrumento-síntese” da programação pública.

Para efeitos dessa investigação empírica, é importante destacar, também, o amparo que a participação social tem na legislação municipal de Teresina, a destacar a Lei Orgânica municipal, revisada e atualizada pela Emenda nº 19/2011, a mesma dar pinceladas de menções e chamamentos à participação social. Logo no seu art 2º considera que a soberania popular será praticada, mediante: “I - sufrágio universal para a escolha dos representantes políticos; II - iniciativa popular no processo legislativo; III - participação popular nas decisões do Município; IV - ação fiscalizadora da administração pública”.

Nesse sentido, a Lei Orgânica Municipal reza a participação da comunidade no controle social do sistema local e é um dos compromissos fundamentais a serem respeitados pelo Poder Público Municipal (art. 171) por todos os meios ao seu alcance e deve garantir a cooperação dos representantes da sociedade representativa da comunidade e melhorar o nível de participação das comunidades na solução de seus problemas.

Além de assegurar espaços de participação na saúde, educação, assistência social, na política agrícola, transporte, dentre outros, seguindo orientações da Constituição Federal, a Lei Orgânica Municipal de Teresina abre a sua II Seção com o tema “Da Participação Comunitária no Planejamento” Teresina (2011) no âmbito do planejamento local garante a participação social, que pode ser constatado no inciso 2º do art. 166 a partir da fixação de objetivos, diretrizes e metas, para a ação municipal, propiciando que administradores e administrados participem do debate sobre os problemas locais e apresentem soluções, buscando conciliar interesses públicos e privados.

Desde então, segundo Pitanga (2006) pode-se observar que a materialização dos dispositivos legais em situações reais tem se transformado em intensas discussões, podendo ser citado as conferências nacionais, estaduais e municipais de políticas públicas, onde os discursos vão adquirindo materialidade, com as normas operacionais básicas. Neste sentido, o envolvimento dos atores da sociedade civil teresinense também têm adquirido bastante

relevância para o avanço da participação social na esfera pública municipal, fato este que frisa com maior profundidade no quarto capítulo desse estudo.

Ressaltadas essas virtualidades, construídas sob o influxo de influências diversas acabaram por fazer do Brasil, ao longo das duas últimas décadas, “um celeiro de experiências inovadoras” de gestão da *coisa pública*, como ressalta Diniz (2001), o que acaba por revelar uma sensibilização da prática de ações eficientes e na democratização do processo decisório ou até mesmo na reversão de práticas clientelistas e patrimonialistas. No mundo inteiro, as cidades adquirem alta centralidade na vida política, econômica, social e cultural, no caso brasileiro, onde as carências acumularam-se ao longo do tempo, a ação inovadora de várias prefeituras, tem contribuído para a melhoria de diversos indicadores, ganha sentido os questionamentos levantados por Souza, 2001;

Por que certos governos locais adotaram a política de ceder poder decisório aos mais pobres, em um país rotulado como clientelista e/ou elitista e que registra déficits históricos de engajamento cívico? Por que os governos locais optaram por adotar políticas que buscam a participação no processo decisório, quando os mesmos têm uma agenda congestionada de problemas locais não resolvidos em áreas como habitação, educação, saúde, transporte, etc.? Por que, em um tempo em que o individualismo é visto como sinônimo de liberdade, foram adotadas políticas que estimulam a cooperação e o acesso a bens coletivos para grupos historicamente excluídos do processo decisório? Por que, em um tempo marcado pelo desencantamento com os sistemas políticos e com os políticos, a comunidade responde positivamente ao chamado dos dirigentes para participar? Por que, em um tempo onde a opção da saída (exit) é mais valorizada que a da voz (voice) na feliz síntese de Hirschman (1970) as experiências participativas têm crescido? Por último, em um tempo em que a literatura dominante nas ciências sociais argumenta que os indivíduos (políticos, burocratas e eleitores) são movidos pelo auto-interesse, por que atores coletivos e individuais encontram incentivos à cooperação? (SOUZA, 2001, p. 84-85)

Como respostas a essas indagações Santos, Avritzer (2002) mostram que entre as diversas formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário, o Orçamento Participativo adquiriu proeminência particular. Os autores mostram como, no caso brasileiro, a motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos de movimentos comunitário, a disputarem o significado de participação. Nesse sentido, passou a existir combinações entre elementos da democracia participativa e da representativa como formas efetivas em nível local.

Assim, a compreensão do Orçamento Participativo requer uma análise dialética que desvele suas contradições, avanços e limites no âmbito da sociedade e das decisões da gestão

pública. Os conceitos brevemente apresentados nesta problematização, democracia participativa, participação social e seu entendimento no contexto brasileiro contribuirão para o aprofundamento teórico sobre o OP. O capítulo a seguir aborda um balanço da literatura sobre o Orçamento Participativo e suas principais variáveis de análise e composição.

### 3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UM CASO DE PARTICIPAÇÃO E GESTÃO

*O episódio remete-nos para cidade francesa de Poitiers, quando alguns dos seus habitantes fizeram uma petição às autoridades locais, na qual expressavam o desejo de que a rua Jourdain passasse a ser de sentido único, de forma a diminuir o volume de trânsito no bairro. As autoridades municipais analisaram essa possibilidade e, finalmente, acederam. Contudo, o resultado dessa medida foi a transferência do trânsito apenas para um dos lados da rua; pouco tempo depois, os moradores desse lado solicitaram também a redução do trânsito, tendo proposto que outro sinal de sentido único fosse colocado no extremo da rua oposto àquele em que tinha sido colocado o primeiro. As autoridades acederam também a este pedido, o que conduziu à situação que se vive no presente: o acesso à rua Jourdain está bloqueado nas duas entradas! Aquilo que à primeira vista pode ser tomado como uma iniciativa desastrada, mais tarde foi usado pelos políticos locais para provar que a participação cidadã tem também os seus limites. Assim, a administração pública seria a única com capacidade para ponderar os vários interesses e cuidar do bem-estar comum. No entanto, aquilo que as autoridades não conseguiram ver foi que os habitantes da cidade não tiveram oportunidade para discutir a questão do trânsito nos seus bairros. Os pedidos foram apresentados antes de se realizarem assembleias nos bairros da cidade, sendo convidados para as mesmas apenas os moradores do bairro em questão. Aqui, tal como em muitas formas tradicionais de participação cidadã, o mecanismo primário em causa é a comunicação entre os moradores de um certo bairro e as autoridades locais. Pelo contrário, um orçamento participativo contempla a possibilidade, de os moradores dos diferentes bairros se encontrarem.*

*Giovanni Allegretti*

Após ser definido democracia participativa, como ponto de partida para demonstrar os desdobramentos do ideário participativo na vertente democrática e na sua inserção no espaço público brasileiro, como foi exposto no capítulo anterior, emerge nesse contexto um conjunto de experiências de gestão compartilhada de políticas públicas que visam a alteração da correlação das forças do Estado na definição dos interesses públicos. Desse modo, a noção de participação da sociedade civil na gestão pública no projeto participativo-popular, pressupõe a autodeterminação cidadã no controle da coisa pública.

As pesquisas de Paes de Paula (2005) defendem que embasada pela democracia e pela participação, a sociedade começa a requisitar do Estado espaços para dialogar e expor os seus interesses o que acaba por impulsionar novas formas e práticas de gestão, com isso, para suprir e atender essas expectativas surgem estratégias e mecanismo de participação da sociedade que visam trazer os cidadãos e organizações civis para atuarem como protagonistas na gestão pública. Dentre essas perspectivas, surge o Orçamento participativo, que tem se

difundido como um novo mecanismo de expressão de participação junto as gestões municipais.

Para melhor compreensão sobre o Orçamento participativo, este capítulo da dissertação tem como finalidade compreender o processo de construção do Orçamento Público, posto que essa ferramenta de gestão, foi ao longo de sua história, rigidamente centralizada e, aos poucos adquire conceitos que aproxima-o a concepção de participação no controle dos atos da gestão pública, na elaboração dos diversos planos e das Leis de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual. Nesse sentido, esse tópico, empreende inicialmente uma breve reflexão conceitual sobre o Orçamento Público, em uma abordagem que contempla aspectos técnicos, caracterizando as principais diferenças entre o orçamento tradicional e orçamento-programa, prosseguindo até o Orçamento Participativo. O que leva ao entendimento da estreita relação entre orçamento e participação social na definição dos recursos públicos.

À guisa faz-se uma abordagem da literatura do Orçamento Participativo, a partir da contribuição de autores que abordam as possibilidades que o suscita e os dilemas que o cerca. Além de oferecer um entendimento conceitual desse mecanismo, objetiva ainda, realizar um debate teórico relacionando o OP com o ideário da participação e da democracia, sem a pretensão de esgotar essa complexa dimensão.

### 3.1 Do Orçamento público ao Orçamento Participativo

O Orçamento, passou a ser entendido como um dos instrumentos mais antigos utilizado pela Administração Pública, na gestão dos recursos de uma coletividade politicamente organizada. Sobre esta visão, Giacomoni (2010, p. 57) destaca que por orçamento entende-se “algo mais que uma simples previsão de receita ou estimativa de despesa”, deve ser interpretado como um documento que “apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa”. Na estreita desse debate, a peça orçamentária vincula-se ao que se interpreta por planejamento, ainda segundo o autor,

orçamentar é um dos elementos do processo total de planejamento. A programação implica, primeiro, a formulação de objetivos e o estudo das alternativas de ação futura para alcançar os fins. Em segundo lugar, implica reduzir a um pequeno número a ampla variedade de alternativas e,

finalmente, a fixação do curso de ação adotado, através de um programa de trabalho. (GIACOMONI, 2010, p.16)

De forma complementar, Mota (2009) esclarece que Orçamento público, é um ato administrativo revestido de força legal que abrange um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem arrecadados pelos órgãos e pelas entidades públicas e fixado o montante dos recursos a serem aplicados, cuja finalidade é manter ou ampliar os serviços públicos, bem como de realizar obras que atendam às necessidades da população. Além disso, permite o controle social e a transparência da gestão fiscal, sobre a destinação dos recursos públicos proporcionando o aperfeiçoamento entre gestores e sociedade civil.

O orçamento nem sempre possuiu esse sentido, é consenso entre os estudiosos que a primeira expressão de orçamento surgiu na Inglaterra facilmente constatado na famosa carta Magna outorgada pelo Rei João Sem Terra, em 1217, reza no seu artigo 12 que nenhum tributo ou auxílio seria instituído no Reino, senão pelo conselho comum. Entretanto, com o passar do tempo, essa concepção de associação do orçamento apenas na autorização de cobrança de rendas públicas, passou a ser agregado também ao acompanhamento da aplicação dos recursos na busca de identificar se estes estavam sendo realmente aplicados naquilo que foram destinados. (GIACOMONI, 2010)

Ainda segundo o autor, no Brasil, o primeiro esboço da ideia de orçamento foi observado na Constituição Imperial de 1824, a Constituição tinha dispositivos avançados para a época, em seu artigo 172, explicita uma ideia de orçamento voltado como instrumento de controle, de maneira que:

o ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas. (GIACOMONI, 2010, p. 40)

Com o passar do tempo, essa ideia embrionária do documento orçamentário foi se firmando no contexto público brasileiro e, ganhou forças na definição de orçamento público com a Lei Federal 4.320/1964. Em que traz em seu texto a lei do orçamento devendo conter este a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecendo os princípios da unidade, universalidade e anualidade. Ao passo que a o orçamento público reveste-se de formalidades

legais, se torna um documento único que estabelece todas as receitas e todas as despesas de um dado período, fazendo jus também ao princípio da legalidade e hoje ganhou mais evidências com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal que reforça cada vez mais a transparência das ações de governo.

Para compreender melhor esse desenrolar, Giacomoni (2010) destaca que existem duas formas de entender a evolução do orçamento no Brasil, são eles: orçamento tradicional e orçamento moderno. No primeiro, o orçamento basicamente se limitava à previsão das receitas e fixação das despesas, tinha como função a ideia de controle político, posto que, o orçamento clássico como também era conhecido era dissociado do planejamento, era visto como um instrumento político sem maior complexidade, que atuava como ferramenta de controle através da fixação dos meios necessários para que o poder governante executasse as tarefas definidas. Nessa metodologia as despesas e receitas eram elaboradas com base no exercício anterior e não em referência às demandas presentes e futuras, posto que, o aspecto econômico tinha posição secundária, pois os tradicionalistas preferiam analisar questões ligadas à tributação e seus efeitos.

Por sua vez, o Orçamento Moderno, se dá no início do século XX, cuja função primordial passou a ser a de instrumento de administração, na medida que o mero demonstrativo de autorização legislativa, não atendia mais as necessidades governamentais. A ideia de orçamento passa a ter o intuito de auxiliar o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle. Com bases nas perspectivas do Orçamento moderno, o Orçamento público veio ser considerado não só como um mecanismo meramente de controle dos gastos públicos, mas também como uma forma de administração, planejamento e de programação, a partir de então passa a existir uma nova forma de tratamento da coisa pública, reflexo da Lei 4.320/64 que estabelece, legalmente, o Orçamento-programa. (GIACOMONI, 2010)

Nesse sentido, a ideia de orçamento evoluiu ao longo da história para o conceito de Orçamento-programa, por meio do qual o orçamento não é visto apenas como um mero documento de previsão e fixação da arrecadação, porém é interpretado como um documento legal que contém programas e planos de ações vinculadas a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a serem alcançadas em um determinado exercício. Para melhor interpretação dessa evolução da conceituação de orçamento, James Giacomoni estabeleceu oito pontos que diferenciam aspectos do orçamento tradicional e do orçamento-programa constatado no quadro a seguir.

Quadro 1- Diferenças entre orçamento tradicional e orçamento programa

Orçamento Tradicional	Orçamento Programa
1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1. O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2. A alocação de recursos visa a aquisição de meios.	2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades base.	3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliação e análises técnicas das alternativas possíveis.
4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5. Na elaboração do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão.	5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6. Principal critério de classificação: funcional- programático.
7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade do cumprimento do orçamento.	8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: GIACOMONI, James. Orçamento público. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 170.

Nesse sentido, torna-se possível definir o Orçamento público no Brasil, Neto (2009) como uma tradução financeira de um plano de ações, onde no processo de planejamento, cada fase de decisão de natureza política corresponde a uma etapa de natureza financeira, além do mais como no caso brasileiro a peça orçamentária é de caráter anual, o processo de confecção do orçamento representa a elaboração de um plano de trabalho que articula e organiza um vasto conjunto de práticas em diversos setores, permitindo a organização na gestão das finanças públicas, bem como a adequada aplicação dos recursos públicos. E, tendo como foco o poder local, destaca ainda o autor, pode-se dizer que a elaboração anual do orçamento

define o momento em que a esfera municipal, em cumprimento de suas funções e competências, define os programas, projetos e atividades que irá empreender.

Para esse acompanhamento faz-se necessário o conhecimento acerca dos três instrumentos institucionais, estipulados pela Constituição de 88, no seu artigo 165, responsáveis pela regulamentação, planejamento e distribuição dos recursos públicos são eles: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA. Essas leis, segundo Neto (2009), devem ser elaboradas pelo Poder Executivo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e em seguida encaminhadas para apreciação e aprovação do Poder Legislativo respectivamente (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras municipais).

O Plano Plurianual (PPA), segundo Giacomoni (2010) é uma lei que institui, de maneira regionalizada, as diretrizes, os objetivos, as metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, assim como todos os investimentos que tenham prazo de execução superior a um ano. Devendo ser enviada, até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato executivo, para a apreciação e aprovação do Legislativo.

Ainda segundo o autor a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estabelece as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente, orienta a construção da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Deve ser elaborada e enviada ao Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano.

Por sua vez a LOA consiste no orçamento propriamente, é a lei que discrimina a previsão de todas as receitas e autorização de todas despesas para o ano seguinte, demonstrando a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Por meio deste instrumento orçamentário que se define o que poderá ser realizado no município, ou seja, como os recursos são aplicados, que obras poderão ser construídas, quais serviços serão executados, ampliados ou melhorados. Sua votação e aprovação deve ser até o final de cada legislatura e, depois de aprovado o projeto é sancionado e transformado na Lei Orçamentária Anual. De forma, Neto, 2009, defende que:

O PPA estabelece o planejamento de médio e longo prazo, por meio dos programas e ações de governo, enquanto que a LOA fixa o planejamento de curto prazo, ou seja, materializa as ações e programas previstos no PPA, por meio de projetos, atividades e operações especiais. À LDO, por sua vez, cabe o papel de estabelecer a ligação entre esses dois instrumentos, destacando do PPA os investimentos e gastos prioritários que deverão

compor a LOA e definir as regras e normas que orientarão a elaboração da lei orçamentária para o exercício seguinte. (NETO, 2009, p.66)

No que se refere a composição da Lei Orçamentária, possuem despesas que são consideradas obrigatórias (pagamento de pessoal, juros e dívidas) e outras que dependem da vontade do governo, sendo, nesse aspecto, consideradas de natureza discricionária (custeio, investimento e inversões financeiras). Quando se refere, ao Orçamento Participativo, a parcela disponibilizada à discussão popular ainda está concentrada na definição, aprovação e acompanhamento do plano de investimentos, esse fato acontece devido o restante do orçamento já está plenamente comprometido por regras postas na Constituição ou com acordos assumidos no passado, e também por meio de dívidas de gerações anteriores que não foram cumpridas nos orçamentos públicos, e, produziram além de endividamento, um inchaço da máquina administrativa sem os devidos ganhos de eficiência. (PITANGA, 2006)

Nessa acepção, o orçamento passa a ser um documento legalmente formalizado e regido por uma série de particularidades, reconhece o planejamento orçamentário como basilar para boas práticas de gestão dos recursos públicos. Em virtude disso, questiona-se, qual a importância do Orçamento público para a sociedade? Como resposta a essa indagação, Pitanga (2006) em sua pesquisa intitulada como “Os efeitos do Orçamento Popular de Teresina para a promoção de práticas democráticas na Gestão Pública Municipal, 1998 a 2004” destaca que a população deve estar atenta e participar dos meios que lhe são oferecidos para o planejamento dos gastos públicos, pois o orçamento estabelece como será destinado o dinheiro proveniente do pagamento dos impostos pelos contribuintes. Ele revela ainda, a determinação de como e quanto será investido nos diversos serviços necessários ao bem-estar da população como saúde, educação, habitação, transporte, saneamento, dentre outros aspectos. Com isso, a atuação da sociedade civil no processo de elaboração do orçamento, continua a autora, pode ser efetuada através de ações como:

- 1) Na fase de elaboração orçamentária, elaboração de propostas e organização de diagnósticos que permitam a visualização das principais demandas da sociedade. Na verdade, a referida medida conquistaria o apoio da opinião pública, podendo reduzir a margem de manobra política na elaboração do orçamento.
- 2) Na fase de elaboração e execução orçamentária, atenção aos prazos que disciplinam o processamento e a vigência das leis orçamentárias. Isso é de fundamental importância, haja vista ser este o momento para a apreciação e atendimento das propostas da sociedade civil.
- 3) E ainda na fase de fiscalização, certificando-se sobre a execução das obras previstas na peça orçamentária. (PITANGA, 2006, p. 58)

Por conseguinte, atualmente o Orçamento Público assume um importante papel político-administrativo, principalmente quanto a gestão e controle democrático das práticas públicas, em que, as ações de planejamento devem ser monitoradas em um processo que vai desde a definição de prioridades até a execução e acompanhamento das práticas. Na concepção que envolve a participação do cidadão, em uma ferramenta de gestão que historicamente foi centralizada, no caso do orçamento público, torna-se complexa e revestidas de controversas uma vez que a participação se tornou indispensável na forma de gestão orçamentária do Estado brasileiro.

Esse entendimento, de definição dos recursos públicos aos poucos, foi somado ao compartilhamento das decisões orçamentárias com a população, em que, o indivíduo é chamado para fazer parte do processo, onde as decisões são tomadas através da racionalidade e viabilidade de seleção e de escolha da melhor dentre as possíveis alternativas de ações. O estímulo à participação social ocorre, através da efetivação de audiências públicas, quando da formulação dos diversos planos e das leis orçamentárias, são desse modo, novas formas de ver a gestão pública, e de concretização dos ideais participativos. Como constatou-se no capítulo anterior, é impossível pensar em uma sociedade democrática sem se ter espaços públicos que viabilize a participação do cidadão nas decisões dos orçamentos públicos, nessa vertente,

Com a Constituição de 1988, a idéia de fazer parte do processo foi traduzida em aspectos legais. E, desde então, observamos que a materialização desses aspectos legais em situações reais tem se transformado em intensas discussões, nas quais a participação de atores da sociedade civil na definição dos orçamentos públicos (em especial, com os segmentos excluídos do desenvolvimento social) também tem adquirido bastante relevância, para o avanço da democracia e da inclusão social. Por isso, torna-se um desafio de difícil implementação em sua plenitude, na medida em que pressupõe o compartilhamento do poder de decisão com a população, mesmo que esta seja representada pelo corpo técnico-burocrático dos governos, que, em geral, detém o saber técnico, as informações e os procedimentos administrativos. (PITANGA, 2006, p.60)

O que torna evidente que o Orçamento público é um documento dinâmico de uso do Estado para que possa interferir, dirigir os rumos e prioridades voltadas para o atendimento dos anseios da sociedade. Nesse contexto, insere-se o Orçamento Participativo como uma prática de gestão compartilhada na medida que busca elevar a coparticipação entre Estado e sociedade, amenizando os males clientelistas e aprofundando os ideais democráticos e promoção da participação. O que leva a acreditar que o Orçamento Participativo proporciona ao governo a ocasião de fazer conhecer a situação financeira em que se encontra, bem como os seus eventuais impasses operacionais existentes e seus planos e prioridades pré-fixadas. Ao

passo que por outro lado, oportuniza a população reivindicar suas exigências baseada em informações objetivas. E, como reflexo dessa relação que se estabelece, deve surgir propostas de orçamento que expresse as necessidades dos cidadãos dentro das possibilidades governamentais, de modo que,

O elemento central do poder público é a peça orçamentária e a sua construção democrática e participativa, “via” uma esfera pública não-estatal, legitimada por contrato político a partir do governo. Essa construção traduz o momento mais importante de uma co-gestão estatal e pública não-estatal, estimuladora de consensos majoritários a partir de uma política irrenunciável: os interesses “subalternos” tendem a se tornar os interesses dominantes e a cidade não pode ser mais uma cidade para poucos, mas uma cidade para todos. (GENRO, 1997 p.15)

Nesse discurso, o Orçamento participativo constitui uma ferramenta que vigora a relação simétrica entre governo e sociedade civil, na praticidade do ordenamento orçamentário e no erário da gestão pública. Nessa instância, o Orçamento participativo propicia um sítio de discussões para as necessidades locais, afim de conferir práticas públicas equiparadas as necessidades institucionais públicas com os anseios sociais. Essa ferramenta orçamentária, constitui-se, segundo Navarro (2003) como um espaço de concretização da participação na redemocratização local dos recursos da gestão pública, ofertando a população uma voz ativa no discernimento da aplicabilidade dos recursos públicos destinados a esta finalidade.

Nesse mesmo entendimento Sánchez (2002) destaca que é importante descrever a dinâmica do OP, o chamado ciclo do orçamento, que se renova a cada ano e que organiza todo o processo participativo. O processo começa em março, primeiramente com caráter informativo, em alguns casos com indicação de prioridades e escolha de representantes populares, entre abril e junho (ou julho), acontecem as reuniões regionais e temáticas, para seleção de prioridades e eleição de representantes, entre julho e setembro ocorre a etapa mais importante, pois é o momento de negociação entre o Executivo e representantes da população e entre regiões da cidade sobre a montagem da proposta orçamentária. O encaminhamento desta para a Câmara Municipal configura a última etapa, de tramitação do Legislativo, esse momento é fundamental por ser realizado um primeiro teste do compromisso do governo e da coalização política que sustenta o OP em relação ao Plano de Investimento.

Ainda segundo o autor, é nessa etapa que legalmente o orçamento é aprovado. Com a peça orçamentária aprovada, tem-se o processo de divulgação pública dos Planos de Investimento, além de outras etapas como a realização de reuniões públicas para uma

prestação de contas, efetivando a ideia de inovação democrática onde o controle público sobre os governantes e a transparência na tomada de decisões. Posteriormente com a execução dos planos de investimentos surgidos do processo participativo, há também a constituição de comissões de fiscalização e acompanhamento das obras e, são instâncias de participação no ciclo mais decisivo do OP a etapa da concretização das prioridades escolhidas e incluídas através da decisão da população na Lei Orçamentária.

Além disso, a transformação do Orçamento público em ferramenta pública de barganha e a extensão da participação do cidadão, constituem uma importante inovação na concepção de democracia. Nesse sentido, para Wampler (2005) o Orçamento Participativo permite que os cidadãos estabeleçam uma “negociação” direta com as autoridades em relação aos recursos públicos, proporcionando transparência no processo orçamentário, oferece oportunidade aos cidadãos de se envolverem diretamente nas questões públicas, o que acaba por motivar a esperança distributiva e a efetivação participativa. Nessa perspectiva, Giacomoni (2010) frisa que o processo de elaboração do Orçamento público, de maneira especial no âmbito municipal, pode ser aperfeiçoado pela participação da comunidade na análise e discussão dos problemas e na identificação das soluções que mais de perto dizem respeito as necessidades dos interessados.

### 3.2 Orçamento Participativo: trajetória e evolução

A experiência de adoção de mecanismos participativos na definição de alocação dos recursos orçamentários e, principalmente, a implantação dos referidos mecanismos indica uma salutar renovação de métodos e concepções da democracia em âmbito local. A despeito dessa política ter tido origem no Brasil e também ter encontrado aqui, no país, sua aplicação mais latente a partir da década de 70, com o pioneirismo da participação social na gestão pública na cidade de Lajes (SC), seguindo nos anos 80 em Boa Esperança (ES), Diadema (SP), Recife (PE) e Vila Velha (ES), com exceção desta, o fenômeno em estudo aconteceu geralmente em governo petista, cuja doutrina deste partido recomenda essa prática, dentre outros métodos próprio da democracia participativa. Essas experiências instituíram uma estreita relação entre prefeitura e população, proporcionando indícios iniciais de uma proposta de participação que ganhara grandes proporções. (GIACOMONI, 2010)

A priori, essas experiências citadas acima, não possuíam a nomenclatura de “Orçamento participativo”, mas já se percebia uma abertura dos administradores municipais em inserir no contexto público marcas da participação. De forma que estas expressões

impulsionaram outras cidades a vivenciar o compartilhamento do poder público com a população. Dessa forma, Souza (2001, p.88) destaca que a participação transformou-se na palavra mágica de todo projeto de governo local e no “abre-te sésamo” da gestão pública às ações participativas, onde não só os representantes políticos legais detêm o poder público, mas também a sociedade o tem.

Essa cultura de participação começou a se difundir, ganhou forças e se consagrou de fato como Orçamento participativo na cidade de Porto Alegre (RS), no Rio Grande do Sul, em 1989, na gestão de Olívio Dutra do Partido dos Trabalhadores (PT) essa iniciativa foi considerada um ponto de partida para a disseminação da participação na elaboração do Orçamento público, no que se refere a definição dos investimentos que deverão fazer parte do sistema de planejamento, isto é, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual, imprimindo um novo modo de governar e, no cumprimento a nova constituição, como já citado nessa dissertação, prevê ações de gestão participativa na seara pública. (AVRITZER, 2003)

Ainda segundo o autor, em síntese, quando Olívio Dutra foi eleito para a prefeitura de Porto Alegre, do ponto de vista político-partidário havia não apenas o compromisso programático do PT em incentivar a participação, mas também, o reflexo do momento histórico de reivindicações sociais que o Brasil vivenciava naquele momento. E, embora o fato de a disputa política naquela cidade ter-se concentrado em torno da questão da participação que acabou sendo eixo principal da administração municipal na referida cidade, era provável que a população alegreense exigisse ações concretas para a viabilidade desse projeto político participativo.

Complementarmente, Avritzer e Navarro (2003, p.17) observa que duas condições são formidáveis para o surgimento do Orçamento Participativo e conseqüentemente para o sucesso dessas experiências “a existência de práticas associativistas anteriores e a incorporação de práticas preexistentes, tais como as assembléias no desenho institucional participativo”. O que se observa nessa análise é a importância do processo de revitalização que a sociedade civil organizada teve na implementação do Orçamento Participativo, fundamentada na trajetória política no campo social, atrelado a experiência de ativismo social, de organização e de luta do movimento comunitário de Porto Alegre.

Em se tratando desse ativismo social que resultou na organização comunitária de Porto Alegre desde do pós-guerra, com a criação de diversas associações como a Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros (Fracab), Porto Alegre já demonstrava sua propensão associativa da população, diferente de outras partes do Brasil

como São Paulo e Recife, por exemplo, tiveram um movimento comunitário de base recreativa, Belo Horizonte, teve pouquíssimas atividades comunitárias. Fato este que ganhou outro rumo nos anos 80, onde foi registrado um aumento associativo nessas cidades e, em Porto Alegre essa tradição evoluiu para uma reivindicação feita pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre, a Uampa, de participar na deliberação sobre o orçamento municipal. (AVRITZER, 2003)

Alude-se um fato paralelo, em 88 o Partido dos Trabalhadores ganhara várias prefeituras, porém em nenhuma fazia menção, inclusive em Porto Alegre, ao Orçamento participativo, apenas com a ideia de conselhos populares. O projeto do OP como elemento central da participação social vai ser proposto nos primeiros noventa dias do governo de Olívio Dutra, em função de uma enorme proliferação de demandas por participação e devido à apresentação da proposta do Orçamento Participativo pela Uampa.

É possível afirmar que a introdução do OP pela administração Olívio Dutra, durante o ano de 1990, marca um divisor de águas em termos de políticas participativas no Brasil. Se, por um lado, é verdade que a conjuntura política da democratização já apontava na direção de políticas participativas. Devido à introdução da forma de conselho e de outras formas de participação durante o processo constituinte, por outro lado, nenhuma cidade abraçou tão rápida e amplamente a ideia de participação quanto Porto Alegre. (AVRITZER, 2003, p.24)

Nesse sentido, pontua-se que o Orçamento Participativo na sua primeira edição surge por pressão associativa, pela busca de espaços de diálogo e decisão sobre os recursos públicos, demonstrando que a exigência pela participação acontece de forma particular de baixo para cima, em que de um lado, surge um aprendizado realizado à luz de experiências concretas da prática participativa, do outro, um resultado da articulação social, formando um casamento perfeito, entre a cultura democrática e participacionista. Em algumas cidades, posteriormente, nasce por uma visão de cima para baixo, no caso de Teresina – PI, objeto de estudo dessa pesquisa, como constará no próximo capítulo.

Dessa forma, Genro (1997) descreve que se trata de compartilhar uma nova concepção, a partir de uma nova relação Estado-sociedade, que oferece espaços as organizações sociais (e à participação do cidadão isolado), particularmente àquelas que são auto organizada pelos excluídos de todos os matizes. Admite a tensão política como método decisório e dissolve o autoritarismo do Estado tradicional, sob a pressão da sociedade organizada, o autor continua a afirmar que:

A incidência sobre a vida econômica da cidade, a produção de políticas de assistência social e a realização de obras prioritárias de interesses popular evidente constituem os fins alcançados para serem geridos por esse novo modo de decidir. São esses fins que, além de entranhar-se mais diretamente na estrutura de classes da cidade, permitem uma relação mais diretas com as classes populares e constituem experiências aptas para a dedução de políticas. (GENRO, 1997, p.15)

No tocante dessa citação fica claro que a experiência do Orçamento Participativo vem proporcionar ao cidadão, o sentimento de pertencimento no que se refere ao âmbito das práticas públicas, como um indivíduo que toma parte do que é seu, uma vez que o vivenciamento no processo orçamentário participativo oferece ao mesmo voz e vez para se sentir parte do que antes era em “caixa preta”. Em outras palavras, acontece aqui um fenômeno interessante, jamais imaginável em épocas autoritárias e patrimonialistas, indivíduos comuns entram nas entranhas públicas para decidir uma parcela, do destino daquilo considerado por alguns o mais “precioso” da gestão pública – recursos financeiros.

Essa atuação pública surge então baseada em um plano político-administrativo, em que o interesse pela participação social nas decisões da gestão pública, são fatores relevantes para a conquista de espaços democráticos e no cumprimento de um legado vivenciado até hoje de norte a sul, em pequenas, grandes, pobres e ricas cidades, presentes nos cinco continentes, segundo pesquisa de Allegretti et al (2012). Na busca de inversão de prioridades, privilegiar a área social e a infra-estrutura básica em detrimento das grandes obras urbanas.

Com a disseminação das experiências do OP veio à tona uma grande diversidade, especialmente no que se refere à condição e às características dos municípios quando a proposta começou ser implementada, Sánchez (2002) destaca algumas características que é comum a todos os Orçamentos Participativos. Em linhas gerais, o autor ainda define os contornos dessa inovação democrática como uma política pública generalizável para a administração municipal, além do mais ressalta que:

Uma estrutura e um processo de participação baseados em três princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismo ou canais que asseguram a participação no processo decisório do governo municipal. Esses princípios são (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional concede aos próprios participantes a definição das regras internas e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilidade entre as decisões e regras estabelecidas pelos participantes e as exigências técnicas e legais das ações governamental, respeitando também os limites financeiros. (SÁNCHEZ, 2002, p.29)

O surgimento do Orçamento Participativo ao que tudo indica, é uma expressão de gestão democrática e participativa das práticas públicas com a proposta de decidir a melhor alocação dos recursos, e uma nítida possibilidade de ruptura com o clientelismo na política brasileira, principalmente com a tradição política fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático. Enfaticamente, Marquetti (2003) ao analisar a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre constatou que os níveis de recursos se deram em razão direta do grau de pobreza da localidade, pois os recursos foram destinados para as regiões da cidade identificadas como mais pobres e repercutiu na ampliação da oferta de bens e serviços públicos, promovendo uma justiça distributiva. Dessa forma, OP canaliza na sua estrutura recursos que impactam diretamente na condição de vida da sociedade, constituindo um instrumento de participação popular para amenizar as mazelas sociais.

Ainda no pensamento do autor Orçamento participativo pode ser conceituado como uma força inicial de transformação social, uma instituição democrática e uma instituição de elaboração de políticas públicas. No que se refere a transformação social, para ele o OP funciona como uma escola onde os cidadãos adquirem uma compreensão sobre o que os governos fazem, o que eles não podem fazer e sobre como eles, cidadãos, podem mostrar seus interesses e demandas para os representantes públicos. Nesse sentido, o autor ver “o OP como uma instituição que tem o potencial de transformar a vida dos cidadãos comuns na medida em que abre esferas, previamente restritas, de tomada de decisão governamental.” (MARQUETTI, 2003, p.64-66)

Por outro lado, o OP pode ser considerado também como uma instituição democrática na medida que inova a democracia representativa “clássica” e “tradicional”, incorpora os cidadãos diretamente no processo de tomada de decisões e, concomitante estimula a delegação de autoridade. Podendo ser conceituado também, ainda segundo o autor acima “como uma esfera pública que possibilita a deliberação, a negociação e o monitoramento”. Por último, não menos importante, Marquetti (2003) destaca que o OP pode ser interpretado como uma instituição de elaboração de políticas públicas que modifica as práticas de planejamento e elaboração orçamentária. Por outro lado, Marquetti (2003, p.64-66) afirma que no Orçamento Participativo os cidadãos se empenham nos espaços públicos com o objetivo de identificar projetos específicos que eles gostariam que fossem implementados, em reflexo desse processo “ as demandas e os resultados orçamentários são crescentemente mais transparentes, o que ajuda a produzir uma alocação mais clara e mais eficiente dos recursos”.

Ademais, o mesmo autor, destaca além da democracia outros dois indicadores que oferecem melhores condições para avaliar como funciona o OP: racionalização da administração local e justiça redistributiva. O Orçamento participativo pode ser associado com a racionalização das finanças das cidades, com o aumento da eficiência das burocracias municipais e com a produção de um orçamento mais perto da realidade orçamentária do município. Nos casos de Orçamentos Participativos, bem-sucedidos, parecem estar aumentando os recursos municipais, diminuindo o déficit e melhorando as condições financeiras dos municípios, o que acaba proporcionando aos participantes o entendimento de que não existe um “cheque em branco” e sim, uma quantidade definida de recursos que pode ser negociada e implementada.

Nesse sentido, o processo de participação vai se aperfeiçoando progressivamente, com ele a noção de responsabilidade de cada indivíduo com a coisa pública, o que torna a experiência do Orçamento Participativo uma nova cultura, onde o cidadão passa a ser protagonista, assume o papel de sujeito e não mais meramente objeto de um sistema político. E, na medida que o mesmo sente que sua participação, nos espaços públicos participativos, valeu a pena, e ver suas propostas se tornarem realidade, esse entusiasmo leva a curiosidade dos demais que pode interessar-se também em fazer parte da discussão orçamentária. Complementa Silva (2010, p.77) afirmando que “entende-se que o orçamento participativo, além de representar uma efetiva forma de controle social, tem o condão de propiciar o desenvolvimento da cultura da participação entre os indivíduos que compõem a sociedade”.

Por vezes o OP pode ser visto como um instrumento que fomenta a aproximação da sociedade na gestão pública, ao mesmo tempo, viabiliza a existência de uma estreita relação entre os cidadãos do mesmo bairro e de bairro diferentes. Nesse mesmo viés, Wampler (2005) destaca a importância do papel da sociedade para a manutenção e fortalecimento do Orçamento participativo:

Se a sociedade vem crescendo e se fortalecendo no decorrer do tempo, o OP pode servir como um corpo institucional através do qual os cidadãos podem levantar questões contenciosas e resolver suas demandas. Por outro lado, se a sociedade civil vem perdendo força, o OP pode ter algum impacto nos baixos níveis de participação. Se, entretanto, a mobilização da sociedade civil é frágil, é provável então que o entusiasmo com a participação generalizada seja fraco. Se o OP tiver um apoio amplo no interior do governo, mas a sociedade civil for fraca ou se os líderes forem suspeitos, a possibilidade de o OP se desenvolver será menor. Assim, uma das razões para as variações entre os orçamentos participativos é a disposição e a capacidade dos ativistas de participarem do programa. (WAMPLER, 2005, p. 80)

Além disso, Sánchez (2002) destaca que a contribuição do OP não se restringe a ativação dos canais de organização da sociedade e dos movimentos, embora eles também tenham contribuído para a construção de práticas de um roteiro inovador na gestão das políticas sociais. É possível também afirmar que ali onde ele está implantado há mais tempo, seu funcionamento tem provocado alterações qualitativas na esfera estatal, oportunizando uma maior capilaridade e um maior comprometimento da máquina pública às demandas sociais, o que proporcionou que o Orçamento Participativo fosse considerado fundamento de um processo de planejamento e decisão de um Estado democrático, participativo, reformado e renovado.

Não resta dúvida de que o Orçamento Participativo, provoca uma atualização (e de certo modo, uma revisão) dos mecanismos de gestão pública à luz dos ensinamentos e dinamismo da participação dos cidadãos no encontro com a ação do Estado. E, não se trata mais de buscar o único e grande mecanismo de participação democrática, mas de fazer da intensificação do recurso o grande mote da renovação e da inovação nas gestões públicas,

O orçamento participativo aparece como uma proposta consistente de reorganização da sociedade e do Estado por meio da participação popular. Mais cedo do que tarde, perto de todos nós, o OP descortina um horizonte de possibilidades que está recolocando com a força de novos protagonistas sociais o desabrochar de uma nova onda democratizadora em nossas sociedades. (SÁNCHEZ, 2002, p. 113)

No que se refere ao acima citado, vale a pena destacar que não existe um modelo único a ser seguido pelas gestões que aderem a prática participativa do OP, uma vez que este deve ser adaptado à realidade sócio-política e cultural de cada cidade, e a legislação não define claramente, como esses processos de gestão participativa devem se realizar. Por essas razões cada município estabelece a metodologia que fará uso para realizar essas consultas junto à população. Observa-se um ponto em comum para essa questão, na medida que revela um padrão recorrente de operacionalização de uma política pública que incorpora mecanismos participativos na definição da coisa pública. Pois em se tratando da inserção da participação em uma gestão pública complexa e delicada como a do Brasil, revela a abertura de novos caminhos para a atividade pública e um aprofundamento de práticas democráticas na relação entre Estado e sociedade.

A evolução do OP aponta, Navarro (2003) para a crescente complexidade e sofisticação operacional do processo, a princípio concebido para intervir somente em decisões relacionadas com os investimentos planejados para o ano seguinte, essa experiência passou por um aperfeiçoamento ambicioso ao admitirem membros da comunidade interferirem em

temas mais profundos, como o planejamento da cidade e políticas sociais a serem executadas durante a administração. Ao mesmo tempo o OP se caracteriza por oferecer espaços amplamente deliberativos, radicalmente pluralistas, abertos à cidadania e conectados aos processos de governo local, o que não descarta que esse processo tenha tido ao longo de sua evolução e trajetória conquistas e limites.

### 3.3 Orçamento Participativo: conquistas e limites de uma prática participativa

O impacto do OP nas decisões públicas onde o coletivo tem o poder acerca de uma parcela do orçamento destinado aos municípios e a democracia enquanto modelo de política em que os cidadãos podem participar da gestão de forma direta ou indiretamente através de representantes. Nesse contexto, afirmar que esse modelo é perfeito seria recusar a própria essência dos processos dialéticos, assegurar o seu fracasso seria o não reconhecimento dos esforços democráticos e participativos.

Nesse sentido, alguns autores, como evidencia a seguir, se esforçaram para demonstrar ao longo da trajetória dessa experiência, pontos fortes e pontos fracos dessa prática, não sendo objetivo dessa discussão afirmar que o OP é ou não um caso de sucesso ou de fracasso. Mas com o intuito de demonstrar que o OP já conquistou grandes espaços, porém existem aspectos que precisam de um olhar especial.

Um aspecto que aponta ter sido indispensável para o fortalecimento dos casos de sucesso dos OPs diz respeito a formalização das regras de participação e de distribuição de recursos, esta aponta como uma das grandes e decisivas conquistas inovadora promovida pelos Orçamentos Participativos. Constitui desde critérios de participação, que formalizam as reuniões deliberativas até a definição dos critérios de escolha e dos critérios técnicos de repartição dos recursos, subordinados ao caráter público e democrático, configurando uma via alternativa de construção da eficácia na gestão, essa adoção revela,

O compromisso das administrações democráticas e populares com a aplicação rigorosa desses critérios parece ter ajudado a fixar a idéia do orçamento participativo como um espaço de deliberação efetiva, com regras preestabelecidas que não se alteram ao sabor dos interesses, nem da população e nem do governo, promovendo a idéia da co-gestão das políticas públicas. (SÁNCHEZ, 2002, p.43)

Para o mesmo autor o Orçamento Participativo se justifica por dois motivos, primeiro é que o Estado, assim como o mercado, possui informações incompletas para a tomada de decisões e que, por esse motivo, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a

deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em segundo, continua o autor, tais informações têm de ser partilhadas e discutidas, ou seja, os arranjos deliberativos presumem que as informações ou soluções mais adequadas não são por suposição detidas por nenhum dos atores e necessitam ser constituídas coletivamente, onde esse fluxo de informação gerado pelo OP acarreta, conseqüentemente a construção de uma máquina eficaz de controle público.

Entretanto, Silva (2010) chama atenção para dois aspectos: o primeiro versa em identificar se as linhas dominantes dos debates e das decisões nesses processos participativos têm origem genuinamente nos indivíduos participantes ou se são reflexos de ideais induzidos por uma elite dominante, através de agentes políticos, por exemplo, vereadores, que, por mais que possuam um discurso pró-sociedade, na maioria, se esforçam a favor dessas elites. Segundo, consiste em identificar até que ponto essa prática fortalece as organizações sociais autônomas em nível suficiente para auto sustentarem, mesmo quando não possam contar com o apoio governamental.

Avritzer (2003) menciona ainda que o êxito da participação da sociedade civil está atrelado aos seguintes elementos: capacidade do Estado de introduzir formas associativas e por sua vez a capacidade das formas participativas de distribuírem recursos de modo generalista e evitando a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos. Além disso, destaca que o Orçamento Participativo proporciona aos autores conectados – sociedade e servidores públicos – um aumento da capacidade de decidir sobre a distribuição de recursos orçamentários, um aumento de acesso a esses recursos, e a noção de uma democracia forte, participativa e legítima no interior do debate político.

Nunes *et al* (2008) ao analisarem a experiência do Orçamento Participativo em Sevilha na Espanha identificaram que a participação alargada da população no âmbito da decisão sobre o investimento de recursos públicos, ocasiona o envolvimento ativo e direto dos moradores da cidade no planejamento e gestão participativa mediante a apresentação de propostas que traduzissem os seus interesses prioritários. Como objetivos centrais, o OP nas suas condições ideais transformam os cidadãos em protagonistas do planejamento orçamentário; concretiza a realização dos reais interesses/necessidades da população; promove processos de accountability e de transparência do governo local; melhora a capacidade de decisão dos moradores, e além disso, cria espaços para o diálogo e a participação dos cidadãos nos processos de decisão, permitindo a promoção de justiça, equidade na distribuição dos recursos e de mudança social.

Além do mais, Wampler (2005, p. 75) chama atenção para alguns aspectos que podem influenciar no aprofundamento e na análise desse mecanismo de participação nas gestões locais. Um deles diz respeito ao desenho institucional do OP, onde as regras podem ser desenhadas pela própria administração ou por esta junto aos esforços comuns com a sociedade civil organizada, de forma que “quando as regras permitem e demandam uma quantidade maior de participação, a pressão dos líderes comunitários e dos representantes do governo sobre a realização do que foi demandado aumenta”, o que faz com que os governos fiquem expostos a essas demandas, limitando a sua capacidade de omitir informações, o que aumenta a importância do OP como um vetor de participação social, como um espaço público de instituição participativa.

Complementariamente, Avritzer (2002) destaca que o desenho institucional constitui-se determinante para dinâmica da gestão pública local no desempenho do Orçamento Participativo, pois se esta for embasada por práticas associativas que já possuem na sua estrutura uma participação social no seu contexto, tem mais chances de êxito na construção do Orçamento Participativo, ao passo que, se essa relação existir superficialmente há grande chance de ser um instrumento de participação de baixo potencial na obtenção de resultados que atendem as reais demandas sociais. O autor fortalece o entendimento de que a base do Orçamento Participativo se forma do louvável envolvimento da população com os recursos públicos.

Outro aspecto, vital nessa experiência de gestão participativa, segundo Wampler (2005) gira em torno da capacidade financeira de investimento do município, pois cria as condições através das quais os cidadãos se tornam os tomadores de decisões. Se o município é financeiramente destituído o OP tende a tornar-se um processo de participação pública, “quanto mais recursos de investimento estiverem disponíveis para o OP, mais se delegará aos participantes e autoridade para tomar as decisões”, ao passo que se o município tiver uma capacidade de investimento limitada, o Orçamento participativo não oferece aos cidadãos a habilidade para tomar decisões que impactarão diretamente em suas vidas.

Além disso, o tempo, destaca o mesmo autor, exerce um papel fundamental que impacta na continuação do OP, levando em consideração sua complexidade e o processo de planejamento de implementação das obras públicas, “quanto mais tempo o OP tiver, maior será a sua probabilidade de apresentar impactos substantivos na democracia, na redistribuição de recursos e na racionalização da administração”, o tempo de duração constitui um fator chave que contribui para seus resultados, que poderão ser favoráveis ou não. Na sua primeira administração o OP no governo de Olívio Dutra, apresentou resultados fracos e marginais,

somente em 1991, no seu último governo, o OP ganhou forças como uma alternativa importante de participação social na coisa pública.

Paralelamente Silva (2010) destaca que na prática do OP existem efeitos positivos: o fato de representar instrumento potencialmente democratizante, mediante o direcionamento do dinheiro público para as reais necessidades da população; a quebra de rigidez e centralização da máquina pública, a capacidade de ter atenção da camada mais pobre da população e a possibilidade de despertar o desejo em participar, não só deste mecanismo mas de outros que proporcionam o diálogo e negociação com a seara pública. Em relação aos efeitos negativos, o destaque, é muitas vezes a falta de qualidade técnica dos membros sociais, no que tange ao encaminhamento de proposta de superação dos particularismos e corporativismos, esses pontos de fraqueza, fazem, por vezes essas lideranças presas fáceis aos “tentáculos da cooptação”.

O que conduz pensar que o Orçamento Participativo não pode ser visto como experiência de total insucesso, fato comprovado a exemplo da eficácia alcançada na gestão da cidade de Porto Alegre e alguns municípios de Belo Horizonte. Mas ao mesmo tempo não se pode descartar algumas limitações desse espaço de participação social, como já mencionado por Silva (2003), e reforçado por Celina Souza. Ajuda para tal interpretação o Quadro 2 o qual apresenta as principais vantagens e desvantagens do OP em relação à gestão da esfera pública, a partir de um estudo realizado por Souza (2001) nas cidades já citadas.

Quadro 2 - Principais Vantagens e Desvantagens do OP

Vantagens	Desvantagem
Torna a democracia representativa aberta à participação mais ativa de segmentos da sociedade civil	A interação com o governo coloca em risco a independência dos movimentos comunitários
Reduz clientelismo, populismo, patrimonialismo e autoritarismo, mudando a cultura política e aumentando a transparência	Formas de clientelismo ainda sobrevivem
Estimula o associativismo	A sociedade civil ainda está em formação
Facilita o processo de aprendizado sobre melhor e mais ativa cidadania	Limitações financeiras e de recursos para o OP, reduzindo a abrangência dos programas. As comunidades tendem a parar de participar quando suas demandas são atendidas

Desloca prioridades dos segmentos privilegiados para beneficiar a maioria da população (os pobres); paralelamente, tenta abrir canais de participação a outras classes sociais	Persistem dificuldades para aumentar a participação: os jovens, as classes médias e os pobres são sub-representados
Permite equilibrar bandeiras ideológicas voltadas para a delegação de poder aos cidadãos com respostas pragmáticas que atendam a suas demandas	Lentidão na execução dos programas, frustrando os participantes
Permite equilibrar bandeiras ideológicas voltadas para a delegação de poder aos cidadãos com respostas pragmáticas que atendam a suas demandas	Clivagens entre o PT e o executivo
	Risco de reificação do movimento popular, tornando difícil a separação clara entre seu papel e o do governo
	Decisões fragmentadas e demandas de curto prazo podem prejudicar o planejamento urbano e projetos de longo prazo
	Supremacia dos movimentos sociais e do executivo sobre o legislativo na questão da alocação de recursos

Fonte: SOUZA. C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. São Paulo em perspectiva, n. 15, p. 92, 2001.

De acordo com o exposto, o Quadro mostra as principais vantagens e desvantagens dessa experiência, onde deve-se reconhecer que a complexidade da sociedade e, por conseguinte, da atividade governamental impõe riscos ao princípio da participação, demonstra o OP revestido de limitações que devem ser superadas para o seu maior fortalecimento, o que acaba por deixar explícito que muitas vezes tomada pelo romantismo da participação a população sente-se desmotivada em fazer parte dos espaços de diálogo público, por ver, por vezes seus interesses não serem atendidos e por acreditar na existência de manobras da destinação dos recursos colocados em discussão, e paralelamente o entendimento de que esta prática participativa está condicionada a vontade política o que revela a sua dificuldade em romper com formas tradicionais de gestão. Orientado para a superação destes déficits, essa peça orçamentária participativa busca repolitizar a discussão do recurso público, por outro

lado expõe as conquistas que consolidou o OP como um canal de acesso do cidadão ao processo decisório local, proporcionando melhorias para a vida em sociedade.

Dentre as análises da autora, relacionam-se alguns fatores que tratam acerca dessa relação do OP e seu impacto sobre a democratização, a saber: os grupos de baixa renda passaram a ter influência sobre o processo decisório com relação à parte dos recursos distribuídos aos municípios, houve a redução do clientelismo, diminuição esta que reforça a participação e a transparência na administração da esfera pública, fatores também determinantes da democracia; impossibilidade em se afirmar que há interesse político dos partidos de esquerda na implantação do OP; dentre outros. A autora afirma também, que não se pode associar o sucesso do ideal do OP apenas ao Partido dos Trabalhadores e à reforma fiscal implantada pelos administradores petistas, uma vez que o compromisso de ajustar os recursos disponíveis às demandas e finanças locais independe de partido político.

Nesse sentido, o Orçamento Participativo vem como uma iniciativa ou "boa prática" de governo, de forma que idealiza a ampliação de governança, tornando os governos mais sensíveis à necessidade de reformulação de sua relação com a sociedade, o alicerce para essa modificação no padrão de relacionamento está na criação de um fluxo de comunicação entre governantes e cidadãos. Além disso, vem com uma nova roupagem que viabiliza a concretização de uma nova forma de administrar os recursos públicos, e o tratamento da coisa pública, possibilitando o processo de articulação entre a representação e participação política que remete um a ideário positivista da propagação da participação na seara pública, ao passo que,

O formato do OP permite um duplo reposicionamento do debate democrático. Ele permite, em primeiro lugar, nos reposicionarmos sobre as formas de articulação entre representação e participação mostrando que existem elementos em disputa nesse processo que permitem a ampliação da participação. Ele também nos permite perceber que existem tentativas de aproximação da forma de OP com o objetivo de transformar uma experiência bem-sucedida de participação em uma nova forma de administração de recursos (AVRITZER, 2003, pg,48).

Allegretti et al (2012) em seu relatório “Aprendendo com o Sul: orçamento participativo no mundo – um convite à cooperação global” o qual destina-se a ser utilizado como um “manual” por todos aqueles que se ocupam e se interessam pelo OP, representa uma tentativa de proporcionar uma primeira visão de conjunto dos Orçamentos participativos no mundo e, traz uma informação interessante. Apreende que embora em alguns casos o Orçamento participativo seja empregado para democratizar a sociedade, fortalecer a sociedade

civil ou aprofundar a democracia, em outros casos, ele é usado para combater a corrupção ou para criar uma primeira abertura em estruturas demasiadamente fechadas. Tendo em vista a diversidade de contextos no qual aparece e as formas de que se reveste, o OP deveria surgir como um mecanismo adequado para um diálogo global e o aprofundamento dos vários processos e as suas origens permite conhecer melhor a sociedade do país, região ou cidade em que eles derivam, de maneira que,

Quando é operacionalizado de uma forma séria, o OP aumenta a transparência da utilização de fundos públicos e também o controle popular; e, conseqüentemente, reduz a corrupção. Investimentos e serviços passam a ser debatidos abertamente neste novo espaço público, em vez de serem negociados por detrás de portas fechadas. Relativamente a esta dimensão, os ensinamentos colhidos em Porto Alegre podem generalizar-se. A corrupção é um problema por toda a parte, mas o Índice de Verificações de Corrupção, proposto pela agência “Transparency International”, revela que o OP se difundiu mais nos países da América Latina onde a taxa de corrupção é particularmente elevada. (ALLEGRETTI ET AL, 2012, p.30)

Ainda segundo o mesmo autor as condições de vida melhoraram mais nos municípios com OP, no que se refere à taxa de pobreza, acesso a água potável e a saneamento básico e outros, do que naqueles onde o OP não é aplicado. E, isto é verdade mesmo quando, exista pressão política direta para uma política em prol dos pobres, o que ganhou forças mais ainda com a inclusão do OP na Agenda do Fórum Social Mundial e, também no programa de desenvolvimento a favor dos pobres, coordenado pelo Banco Mundial, por mais que implicou em uma engenharia complexa, intensificou o discurso sobre o destino orçamentário, como um instrumento que potencializa a negociação entre diversos membros da sociedade e o Estado, desafiando a capacidade de ouvir, argumentar e conciliar interesses diversos e conflitantes,

Além do mais, é nesse terreno fértil que cresce a simpatia pela adoção de mecanismos participativos, a gestão das políticas públicas, se propaga nesse ambiente que se fortalece no binômio entre democracia e participação. Essas concepções positivas combatem argumentos críticos defendidos por opositores, Sánchez (2002), reúne algumas dessas críticas, as quais valem aqui mencionar. Resumidamente no quadro abaixo, o autor mostra os principais pontos daqueles que não apoiam práticas participativas no âmbito público, em uma visão mais específica da relação entre o cidadão e a participação, aglomera as seguintes críticas, por meio de uma visão pessimista do cidadão nas causas que o leva a participar, ou não das questões públicas.

Quadro 3 Análise crítica da relação cidadão e participação

<i>Os cidadãos, de fato, não querem participar.</i>	É bastante utilizado o argumento de que, se bem que exista um sentimento difuso de que a opinião das pessoas não é levada em conta à hora da verdade, os cidadãos não querem se envolver realmente no processo complicado e cansativo que caracteriza qualquer tomada de decisões públicas.
<i>Os cidadãos, quando participam, o fazem de uma forma muito inconstante.</i>	Não se pode garantir um funcionamento regular das instâncias participativas se os fluxos de presença são tão irregulares.
<i>Os cidadãos dispostos a participar são sempre os mesmos.</i>	A assimetria de conhecimentos e de informação, de um lado, e de envolvimento e experiência política, de outro, fazem com que os cidadãos potencialmente capacitados ou dispostos a participar acabem constituindo uma pequena minoria que sempre está presente, mas que dificilmente podemos aceitar que represente o conjunto da cidadania. Além disso, os cidadãos só querem participar quando existe conflito, quando não concordam, é nos momentos de conflito que todos se lembram de suas necessidades, mas neste contexto as condições da participação estão muito determinadas pelos temas gerados de conflitos. Este tipo de participação reativa sempre existirá, mas dificilmente podemos considera-la uma alternativa que ajuda a melhorar e ampliar a democracia.
<i>Os cidadãos que se mobilizam e pretendem participar, muitas vezes, só representam a si próprios e a seus interesses.</i>	Critica-se também que os cidadãos que costumam mobilizar-se defendem interesses muito particulares – da rua, categoria profissional, da faixa etária, etc. – e que, portanto, não representam o conjunto da cidadania. Se entendermos que a participação possa favorecer uma melhor presença dos interesses de todos os cidadãos, o fato de aumenta-la e de melhorá-la muitas vezes não parece contribuir para isso.

Elaborado pela autora conforme SÁNCHEZ, Félix Ruiz. Orçamento participativo: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002, p. 54-55.

Tendo por base todos esses pontos expostos, corrobora-se que são grandes os desafios que os mecanismos de participação estão sujeitos, inclusive o Orçamento Participativo, entretanto, do outro lado da moeda, existe cidadãos que fazem parte desses processos, e levam para frente com todas as forças e entusiasmos os instrumentos de participação. Fazem parte dessa experiência, em prol de defender interesses de sua comunidade e de toda a cidade, em alguns casos, são capazes de abdicarem de suas próprias

necessidades para dar lugar àquelas mais carentes. Dagnino (2004, p.105) destaca que esse “projeto significa uma reforma moral e intelectual: um processo de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações sociais, que implicam, obviamente, a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos”, que se ocupam e se preocupam por algo maior, pela a garantia dos direitos e por uma sociedade mais justa e igualitária.

Ademais, esses momentos contribuem para que os interesses comuns e particulares, as especificidades e as diferenças, possam ser expostas, discutidas e negociadas. Além do mais, revela a constituição de uma dimensão pública da sociedade, onde a participação consolida-se como parâmetro público para a interlocução, debate e a negociação de conflitos, possibilitando a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social. Os mecanismos de participação revelam, cada vez mais, que a sociedade é a mais indicada para informar onde as atuações do governo são necessárias.

#### 4 O ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA: UM ESPAÇO DE GESTÃO E PARTICIPAÇÃO.

*Um dos temas mais fascinantes do pensamento político, a questão da produção de decisões legítimas em sociedades seculares, na qual os fundamentos da vida pública constituem o centro mesmo da controvérsia política – encontra na vertente da democracia radical uma resposta criativa e inovadora.*

*Luciana Ferreira Tataqiba*

Este capítulo é dedicado fundamentalmente em analisar o caso do Orçamento Popular de Teresina, desenvolvido pela Prefeitura Municipal, com o recorte histórico a partir do ano de 1997 até o ano de 2017, ano em que essa experiência completou vinte anos de implementação nesta cidade e ano em que se deu esta pesquisa. O foco principal da realização deste estudo foi compreender a atuação do Orçamento Popular como um instrumento de participação social na destinação dos recursos públicos, objetivando a percepção dos membros envolvidos e a relevância dada pela gestão municipal para este mecanismo de participação social.

O percurso metodológico utilizado nesta pesquisa recorreu-se também aos procedimentos de métodos mistos, que na descrição de Creswell (2007) se aplica de forma conjugada a abordagem qualitativa e quantitativa. Sumariamente a abordagem quantitativa se deu de caráter descritivo, uma vez que não se buscou através de frequência, por exemplo, qualificar o objeto estudado, mas, dar substância ao objetivo da pesquisa através do material empírico pesquisado, a fim de identificar o Orçamento Popular enquanto processo que possibilita o cidadão participar das discussões dos recursos públicos.

Por outro lado, a pesquisa qualitativa foi priorizada utilizando como método a entrevista semiestruturada, que segundo Lavaille e Dione (1999, p.333) consiste em uma “série de perguntas abertas feitas oralmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador tem a possibilidade de acrescentar questões de esclarecimentos”. Por essa razão, se optou por esse tipo de entrevista por proporcionar uma relativa flexibilidade e liberdade de resposta dada ao entrevistado, uma vez que o roteiro proposto não o limita, podendo surgir novas questões que não estavam nele inseridas.

Quanto aos sujeitos desta investigação, estes foram recrutados pela amostragem do tipo intencional em que a seleção dos sujeitos se baseia no conhecimento sobre a população e o propósito do estudo, como defende Lima; Miotto (2007). Assim, contou-se com oito membros das associações cadastradas junto a Assessoria Especial do Orçamento Popular de

Teresina que atendeu aos seguintes critérios de inclusão: atuar como conselheiro de uma das 4 regiões/zonas definidas pela prefeitura (centro-norte, sudeste, sul e leste) e, ter mais periodicidade como representante da zona na escolha das prioridades do OPT.

Além disso, também fizeram parte do quadro amostral três técnicos da Prefeitura de Teresina participantes da Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina, onde os mesmos atenderam aos seguintes critérios, a saber: ter experiência na área de planejamento e execução do Orçamento Popular e, participação das discussões e elaboração do OPT.

Nesse sentido, o diálogo estabelecido com os sujeitos envolvidos, teve por base diferentes abordagens sobre a temática estudada: democracia, participação social, gestão participativa e Orçamento Popular, o que deu suporte para a apreensão da realidade que vem sendo inserida ao longo desses vinte anos de existência do Orçamento Popular em Teresina. Em que, através de duas visões tanto da sociedade quanto daqueles representantes da gestão pública local, subtraiu-se entendimentos hora antagônicos hora complementares.

Tendo como base as ideias defendidas por Avritzer (2003), que considera a participação fruto da gestão participativa um fator indispensável para que se tenha um orçamento compartilhado entre gestão e sociedade. A pesquisa contou com dois roteiros de entrevista, um destinado aos membros associados ao OPT que teve como questões norteadoras do tipo: Você acha que ocorreu melhorias na sua comunidade após a implementação do Orçamento Popular? – Na sua opinião a população participa das decisões sobre os destinos dos recursos Orçamento Popular? – Você se considera parte do processo de construção do Orçamento Popular? – O Orçamento Popular pode ser considerado um instrumento de gestão participativa? – Você considera o Orçamento Popular como uma experiência positiva do poder local?

E, para os técnicos da Prefeitura responsáveis pelo OP de Teresina, lançou-se as seguintes indagações: Quais os motivos e/ou objetivos que levaram a implementação do Orçamento Popular na cidade de Teresina? – Desde de 2002 que a participação dos cidadãos se dá apenas através das entidades, esse aspecto se torna um limitante para a participação social no processo do Orçamento Popular? – O Orçamento Popular pode ser considerado um exemplo de instrumento para a promoção da gestão participativa? Existe a participação social teresinense nas decisões dos destinos dos recursos públicos?

Dessa forma, o debate com os envolvidos procurou explorar os aspectos ilustrativos da participação social do Orçamento Popular como um instrumento que viabiliza a concretização de prática participativa no âmbito da gestão pública municipal de Teresina. Concomitante, um espectro qualitativo acerca da participação dos sujeitos sociais, com o

intuito de verificar a atuação do OPT e ainda extrair desses depoimentos como se dar essa participação, além de trazer para o discurso a importância que a gestão municipal dar para que o Orçamento Popular aconteça. Através dos depoimentos, teve-se também a intenção de descrever as etapas referentes à construção histórica do Orçamento Popular em Teresina.

Quanto aos dados qualitativos da pesquisa, estes foram analisados por meio da análise de conteúdo, segundo Minayo (2017) sugere que aconteça a partir do agrupamento das respostas obtidas nas entrevistas com temas em comum afim de analisar as falas dos entrevistados o que possibilitou estabelecer um resgate histórico e compreender se os membros associados se sentem como parte do processo orçamentário participativo municipal, resultado de uma gestão participativa.

Já o tratamento dos dados quantitativos, essencialmente descritivos, se deu por meio de planilhas de acompanhamento das propostas aprovadas pelo OPT utilizadas e disponibilizadas pelo Assessoria Especial do Orçamento Popular. A investigação se deu principalmente em identificar quantas propostas escolhidas no OPT foram executadas, não executadas e em execução, no período estudado (1997 a 2017), não sendo objeto de estudo deste, verificar os motivos pela não execução, mas identificar o quantitativo de propostas buscando a efetivação dos recursos a aplicados no OPT.

Tratou-se também de informações numéricas (valores em reais) fornecidas pela Assessoria Especial do Orçamento Popular, para identificar os valores monetários destinados ao Orçamento Popular em cada ano estudado (1997 a 2017), onde foi feito um comparativo dos valores destinado ao Orçamento Popular e os valores de fato investidos. A escolha por tal dados se deu em virtude de conter informações relevantes para identificação da relevância dada pela gestão local a experiência e continuidade do Orçamento Popular.

Após os dados serem coletados (quantitativos), estes foram exportados para Excel na tentativa de tabular os dados e dar suporte para análise descritiva. De modo que os dados foram organizados afim de identificar as regiões/zonas que mais e aquelas que menos foram contempladas com os recursos do OPT e o quantitativo de propostas executadas, não executadas e em execução.

Esses momentos nos permitiram concluir que esta experiência ao longo dos vinte anos de existência no município de Teresina, embora desvirtuado o processo de tomada de decisão, a participação social se faz presente como um item indispensável para a realização do OPT. Em virtude disso, também se constata a presença de uma gestão municipal participativa, ainda que esse fato não corresponde a concretização das propostas definidas pelos cidadãos via Orçamento Popular de Teresina.

#### 4.1 Estrutura do Orçamento Popular de Teresina

Teresina, capital do Piauí, localizada no Centro-Norte do Estado, em 2015, se observou 1392 km<sup>2</sup> de extensão, população estimada de 844.245 mil habitantes, densidade demográfica de 584,94 e, 0,751 de Índice de Desenvolvimento Humano, conforme dados observados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2016). Conhecida como cidade verde, é uma das cidades com melhor qualidade de vida do Nordeste.

A pesquisa identificou que não existiu uma estrutura fixa do Orçamento Popular teresinense ao longo dos vinte anos pesquisados (1998-2017), este vem apresentando adaptações significativas, o que revela um processo ainda em construção em debate e aberto à reestruturação. As informações colhidas possibilitaram verificar que o OPT, no ano de 2015, última edição do Orçamento Popular até o momento da pesquisa em 2017, encontrava-se com a seguinte estrutura, subdivida em quatro etapas:

A PRIMEIRA ETAPA conhecida como Cadastramento das Entidades Comunitárias tem o intuito de cadastrar ou recadastrar, junto a Assessoria Especial do Orçamento Popular, as entidades que desejam participar do Orçamento Popular. Geralmente essa etapa inicia a partir do mês de janeiro de cada ano. (Manual do Orçamento Popular, 2015)

Nesse sentido, todo o processo desta etapa tem como objetivo assegurar que a participação do cidadão via Orçamento Popular de Teresina seja apenas por meio de entidades devidamente cadastradas na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitacional SEMDUH nas dependências da Assessoria Especial do Orçamento Popular. Em outras palavras, os cidadãos que desejam participar do OPT impreterivelmente devem estar ligados a alguma entidade cadastradas na Assessoria Especial do Orçamento Popular.

A SEGUNDA ETAPA consiste nas Assembleias Zonais formadas por reuniões organizadas pelas entidades comunitárias cadastradas na Assessoria Especial do Orçamento Popular, com objetivo de eleger um (01) representante, um (01) suplente e apresentar até (03) prioridades/propostas (obras e/ou serviços) compatíveis com as reais necessidades da localidade. Em que, somente após o cadastramento, ou seja, cumprido a primeira etapa, as entidades poderão agendar suas assembleias, a qual fica de responsabilidade do Presidente da entidade marcar o dia, a hora e o local da assembleia, devendo obedecer aos prazos e a agenda determinados pela Assessoria. (Manual do Orçamento Popular, 2015)

Para esta etapa a Assessoria Especial do Orçamento Popular orienta aos participantes escolher o representante certo, aquele que reúne e ouve a comunidade, que conhece os problemas e encaminha soluções, sendo extremamente importante, pois estes deverão votar

nas propostas compatíveis com as reais necessidades da comunidade. Também é de suma importância, ainda segundo a Assessoria do Orçamento Popular, escolher as propostas adequadas para comunidade, pois, estas propostas serão analisadas e, uma vez comprovadas a sua inviabilidade técnica, não será admitido troca.

Para ser candidato a representante e suplente do OPT deve-se cumprir os seguintes critérios: residir na zona em que a entidade está cadastrada; ser maior de dezoito anos; e saber ler e escrever. Além disso, cada entidade deverá comprovar os seguintes itens para validar a assembleia: comprovar, junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitacional – SEMDUH- OPT, o processo de escolha das propostas, apresentando cópia da ata constando todas as decisões tomadas na assembleia, bem como registro da participação da comunidade com os respectivos endereços e RG ou CPF; ter quórum mínimo de 40(quarenta) pessoas por assembleia; escolher as propostas dentre as ações de governo da Prefeitura expostas nos manuais disponibilizados, assim como entregá-las devidamente preenchidas em formulários, distribuídos pela Assessoria do OP; entregar a ata supracitada na Assessoria do Orçamento Popular, preferencialmente, até 24(vinte e quatro) horas após a realização da assembleia, pois a ordem de entrega destas será critério de desempate; e inscrever, na Assessoria do OP, o representante e o suplente escolhido na assembleia. Ambos devem estar municiados de comprovante de residência, CPF, RG, foto 3x4 e cópia da ata da referida assembleia.

A TERCEIRA ETAPA é conhecida como Fóruns Zonais, tem por finalidade eleger conselheiros e propostas por região/zona. Nesta etapa são eleitas 50 (cinquenta) propostas para cada zona urbana (regionais - sul, centro/norte, leste e sudeste) tais propostas serão submetidas a um estudo de viabilidade técnica e à apreciação do Conselho Municipal do Orçamento Popular – COMOP. (Manual do Orçamento Popular, 2015)

Ao todo poderão ser escolhidas até 200 (duzentas) propostas e 60 conselheiros eleitos pelo voto direto, onde a função desses conselheiros é compor o Conselho Municipal do Orçamento Popular – COMOP que por sua vez deverá votar em até 03 (três) propostas, juntamente com os demais membros descritos posteriormente na quarta etapa.

A QUARTA ETAPA é conhecida como Conselho Municipal do Orçamento Popular- COMOP e caberá a este receber as 200 (duzentas) propostas selecionadas nos fóruns, realizar as visitas *in loco*, estudar a viabilidade técnica, alocar recursos, aprová-las e enquadrá-las no Orçamento Municipal, de acordo com os recursos existentes, para tanto, deverá apreciar os quadros analíticos e as informações disponíveis. Ao final dos trabalhos, apresentará um

relatório por regional/zona urbana, contendo todas as propostas aprovadas a serem incluídas na Lei Orçamentária Anual da cidade de Teresina. (Manual do Orçamento Popular, 2015)

O que se espera do lado COMOP é que seja um órgão de referência para a população teresinense, um espaço onde seus membros irão elaborar, discutir, acompanhar e aplicar parte das receitas e despesas do município, visando concretizar as propostas aprovadas através da participação popular. Além do mais, outras atribuições dos conselheiros constituem em: analisar, de forma imparcial, todas as informações referentes às propostas apresentadas; acompanhar e fiscalizar a execução das propostas aprovadas no OP; participar da elaboração e aprovação dos relatórios parciais de cada comissão deliberativa, quando do encerramento dos trabalhos; aprovar o Relatório Final do Orçamento Popular, decisão última e soberana do Conselho; repassar para a comunidade todas as informações pertinentes ao processo do Orçamento Popular. Este pensamento, pode ser compreendido conforme Quadro 4, o qual propõe a Estrutura do Orçamento Popular de Teresina 2014-2015

Quadro 4: Estrutura do Orçamento Popular de Teresina 2014-2015

<p>Cadastramento das Entidades Comunitárias 1ª Etapa</p>	<p>Nesta etapa todos os cidadãos que desejam participar do Orçamento Popular devem procurar uma entidade que o represente e esta por sua vez se cadastrar ou recadastrar, junto a Assessoria Especial do Orçamento Popular, para a partir daí participar do processo de construção do OPT. Para tanto, é necessário as entidades: cópia da Ata de posse da diretoria registrada em cartório; cópia do Estatuto de Fundação da entidade; comprovante de endereço da sede da entidade e de residência do presidente e do vice-presidente; CPF e RG do presidente e vice-presidente; foto 3x4 do presidente e do vice-presidente; e cópia do CNPJ da entidade.</p>
<p>Assembleias Zonais 2ª Etapa</p>	<p>São reuniões organizadas pelas entidades comunitárias cadastradas na Assessoria Especial do Orçamento Popular, com objetivo de eleger um (01) representante, um (01) suplente e escolher até (03) prioridades/propostas (obras e/ou serviços) compatíveis com as reais necessidades da localidade. Para ser candidato a representante e suplente deve-se cumprir os seguintes critérios: residir na zona em que a entidade está cadastrada; ser maior de dezoito anos; e saber ler e escrever. Além disso, cada entidade deverá comprovar os seguintes itens para validar a assembleia: comprovar, junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitacional – SEMDUH- OPT, o processo de escolha das propostas, apresentando cópia da ata constando todas as decisões tomadas na assembleia, bem como registro da participação da comunidade com os respectivos endereços e RG ou CPF; ter quórum mínimo de 40(quarenta) pessoas por assembleia; escolher as propostas dentre as ações de governo da Prefeitura expostas nos manuais disponibilizados, assim como entregá-las devidamente preenchidas em formulários, distribuídos pela Assessoria do OP; entregar a ata supracitada na Assessoria do Orçamento Popular, preferencialmente, até 24(vinte e quatro) horas após a realização da assembleia, pois a ordem de entrega destas será critério de desempate; inscrever, na Assessoria do OP, o representante e o suplente escolhido na assembleia.</p>

Fóruns Zonais 3ª Etapa	Nesta etapa deverão ser eleitas 50 (cinquenta) propostas para cada zona urbana (centro/norte, leste, sul e sudeste) tais propostas serão submetidas a um estudo de viabilidade técnica e à apreciação do Conselho Municipal do Orçamento Popular. Ao todo poderão ser escolhidas até 200 (duzentas) propostas e 60 conselheiros eleitos pelo voto direto, para a zona urbana.
Conselho Municipal do Orçamento Popular 4ª Etapa	Caberá ao Conselho Municipal do Orçamento Popular receber as 200 (duzentas) propostas selecionadas nos fóruns, realizar as visitas <i>in loco</i> , estudar a viabilidade técnica, alocar recursos, aprová-las e enquadrá-las no Orçamento Municipal, de acordo com os recursos disponíveis. O Conselho do Orçamento Popular é composto da seguinte forma: representantes das entidades comunitárias – 60 (sessenta) conselheiros eleitos e suplentes; Representação do Movimento Popular – 05 (cinco) conselheiros indicados e 05 (cinco) suplentes; Representação do Poder Executivo Municipal – 16 (dezesseis) conselheiros indicados e 16 (dezesseis) suplentes e, Representação da Câmara Municipal – 1(um) conselheiro indicado e 1 (um) suplente.

Fonte: Elaborado pela autora conforme Manual do Orçamento Popular 2014-2015

Nesse sentido, o Orçamento Popular de Teresina, até chegar a essa estrutura, passou por um processo de aprendizagem para a formulação da proposta inicial. Assim sendo, foi desenvolvido um breve percurso histórico das seis metodologias vividas pelo OPT que deu origem a tal sistemática.

Segundo Lima (2010) em cumprimento constitucional e em consonância com inúmeros municípios do Brasil, surgiu em 1997, a primeira experiência de Orçamento Participativo em Teresina, intitulado nessa cidade como Orçamento Popular, configura um novo horizonte de realizações entre gestão e sociedade local. Ainda segundo a autora o seu ponto de partida teve início na gestão Wall Ferraz (1993-1996) com o empenho de criar conselhos gestores de políticas públicas, mas, só se consagrou como Orçamento Popular no governo de Firmino Filho (1997-2000).

Implantado pelo atual Prefeito em 1997, uma vez que no ano de 1997 começamos a elaborar o orçamento de 1998, posso dizer que o Orçamento Popular de Teresina - OPT consiste num projeto de ação continuada onde a população de um modo geral, através de lideranças comunitárias e entidades representativas do movimento popular, decidem sobre obras e serviços prioritários para suas comunidades. O Orçamento Participativo eclodia em alguns estados brasileiros, por esse motivo, parlamentares da época decidiram conhecer a experiência de Porto Alegre. A intenção era transformar a administração pública tornando-a mais transparente e participativa. (Depoimento Karina, Assessora Especial Orçamento Popular de Teresina)

Nesse sentido, a iniciativa da gestão municipal de Teresina em dar o ponto de partida para uma experiência que coloca o munícipe teresinense no centro das discussões orçamentárias e que se estende até os dias atuais, é que despertou o interesse por tal temática, além do mais, o OP nesse município propagou com particularidades em sua constituição,

como menciona Lima (2010) uma vez que se firmou em um governo democrata brasileiro, na contramão das mais diversas experiências já consolidadas no Brasil incentivadas por governo petista. Dessa forma, com esse novo mecanismo de gestão o governo municipal inaugura em Teresina, um lugar de diálogo com a sociedade sob uma agenda de democratização e participação social, se mostrando aberto a proporcionar espaço participativo entre o político e público.

Nesse sentido, percebe-se que esta prática não consiste apenas em chamar a população a aplaudir e certificar legitimidade aos projetos e programas idealizados pelo poder público, entretanto, consiste em proporcionar uma participação diferenciada, dando lugar ao protagonismo, onde o indivíduo não é espectador, e sim, ator que exerce ou ocupa o primeiro lugar na direção dos acontecimentos. Nesse viés, Avritzer (2003) destaca que para que aconteça a participação do cidadão na gestão pública, se faz indispensável a escolha, por parte do gestor, de uma metodologia de orçamento participativo com base na realidade do local onde este será implementado.

Tendo em vista isso, ainda no ano de 1997-1998, o prefeito Firmino Filho, no uso de suas atribuições criou a Comissão do Orçamento Popular (CPO), sua tutela na época era sobre os cuidados da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLAN). Compunha essa comissão técnicos da prefeitura e representantes da sociedade de Teresina, o que possibilitou ao cidadão teresinense discutir e participar do processo decisório orçamentário. Nos dias atuais essa comissão recebe outra nomenclatura como já mencionado o Conselho Municipal do Orçamento Popular ligado agora a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação/ SEMDUH (TERESINA, 1997)

O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi balizador da experiência de Teresina, todavia, o caso teresinense apresentou-se bastante distinto daquela experiência já na sua primeira edição como destacado por Lima (2010), limitou a participação e a capacidade decisória da população, proporcionando apenas uma etapa de participação da comunidade através dos “seminários zonais”, no caso de Porto Alegre em todas as etapas de construção do OP se tinha um grande envolvimento social.

A gestão municipal de Teresina se mostrou entusiasmada em consolidar tal experiência que se iniciava, com a criação, por exemplo, da Comissão do Orçamento Popular (COP) por meio do Decreto nº3.414 de 14 de março de 1997, composta por apenas dois representantes dos movimentos sociais, ficando a cargo do poder executivo e legislativo o veredito final das propostas a serem atendidas pelo Orçamento Popular. Reflexo desde então de uma participação limitada da população que inicialmente se dava apenas de caráter

consultivo ao invés de deliberar o poder de decisão para a sociedade, como pode ser observado no depoimento abaixo.

Na primeira versão, 1997, realizávamos seminários zonais, onde eram apresentadas as propostas ao OP. Os seminários aconteciam em número de cinco, organizados por uma comissão nomeada pelo Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação Geral que classificavam as propostas por ordem de prioridade através de pontuação com base em alguns critérios técnicos como, por exemplo, abrangência, fonte de recursos, proponente e enquadramento no Plano de Desenvolvimento Integrado. Após análise e pontuação eram submetidas ao Conselho do OP que decidia por maioria simples. Participavam desse processo um representantes do movimento popular, um dos movimentos sociais, técnicos, autoridades do Setor Público Municipal como secretários e vereadores. (Depoimento Karina, Assessora Especial Orçamento Popular de Teresina)

Por se tratar de um programa de livre iniciativa do prefeito, o processo de construção do Orçamento Popular teresinense sofreu algumas adaptações conforme avaliações da própria gestão e representantes da sociedade civil. Fizeram-se presente já em sua segunda edição em 1998-1999, o aumento do número de participantes da sociedade na comissão do OPT, com o intuito de ampliar os espaços de discussões das demandas da comunidade. Além disso, criou-se a figura dos agentes do Orçamento Popular e dos delegados zonais, onde este representaria as regiões na Comissão do Orçamento Popular, indicando de forma direta a representação e as necessidades da sociedade civil (TERESINA, 1998).

Em 1999-2000 foi instituída as assembleias de bairro aproximando cada vez mais a população das esferas de decisão, essas assembleias tinham a finalidade de eleger propostas e representantes para Comissão do Orçamento Popular, conforme, Teresina (2000).

O processo de discussão se deu mediante a realização de assembleias zonais, reuniões temáticas e fóruns zonais. As assembleias aconteciam em número de onze (11), sendo uma (01) para as zonas sudeste, norte, sul e rurais e duas (02) para as zonas leste e centro por serem zonas de maior extensão. Tais assembleias eram realizadas no turno da noite das 18h às 21:30h, sempre as quartas e quintas feiras e com os objetivos de apresentar o que foi aprovado no OP, expor a sistemática operacional do ano subsequente e eleger 10 (dez agentes do OP) em cada zona, totalizando 110 agentes que mobilizavam as comunidades nas reuniões temáticas. Tais reuniões temáticas eram realizadas pelos representantes do OP, instituições de interesse econômico-social, técnicos e autoridades do setor público, vereadores e cidadãos. Discutia-se doze temas em quatro temáticas, assim distribuídas: 1) educação, cultura, esporte e lazer; 2) assistência social, saneamento, saúde; 3) habitação urbanismo, transporte; e 4) agricultura, abastecimento, economia, emprego e renda. Para cada temática havia um palestrante específico para traçar um perfil dos principais aspectos do tema no âmbito do poder público. Em seguida, aconteciam os fóruns zonais, estes em número de onze e com a finalidade de eleger 05 prioridades zonais dentre as doze temáticas; elaborar 10 propostas dentro das 05 temáticas prioritárias classificando-as por ordem de importância; eleger dois delegados e dois suplentes para cada zona urbana

e um delegado e um suplente para cada zona rural. Por fim, aconteciam as reuniões com a comissão do OP que, por sua vez, decidiam sobre a aprovação dos relatórios específicos de cada grupo (temática). O resultado era encaminhado para o Prefeito para apreciação do mesmo que os remetiam para a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. (Felipe – Técnico da prefeitura que compõe a Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina)

Posteriormente, em 2002, uma nova sistemática foi implementada. As etapas continuavam as mesmas: assembleias zonais, fóruns zonais e reuniões com a comissão do OP, porém só poderia fazer parte do processo indivíduos ligados a alguma entidade formalmente cadastrada na Secretária Municipal de Planejamento – SEMPLAN. Com isso, a estrutura do Orçamento Popular fundamentou-se em assembleias para escolher representantes de entidades nas regionais; fóruns para nomear conselheiros e proposta por região (zona), além de instalação da COP. Nesta última etapa Karina destaca que,

Aconteciam as reuniões da Comissão do Orçamento Popular - COP, onde se analisavam e decidiam como enquadrar as 230 propostas no Orçamento Municipal de acordo com as fontes de recursos existentes. Nesta etapa também se aprovava o regimento interno da comissão e ao final dos trabalhos era apresentado um relatório por regional/ zona contendo todas as propostas a serem incluídas na Lei Orçamentária Anual. A referida comissão era composta por 60 delegados eleitos, 04 membros indicados do movimento popular, 12 representantes do poder público municipal e 01 da câmara de vereadores. (Depoimento Karina, Assessora Especial Orçamento Popular de Teresina)

Além disso, em 2005, com o intuito de tornar o processo mais democrático aumentando a representatividade da população na condução e discussão do OP, a quantidade de representantes eleitos dependia diretamente do número de participantes das comunidades nas assembleias, sendo de 30 a 79 pessoas que participavam das assembleias, elegia-se 01 representante e acima de 80 pessoas elegia-se 02 representantes. Nesta edição, também houve um incremento no número de propostas a serem aprovadas nos fóruns zonais onde se elegia, a partir de então, 10 delegados e 40 propostas para cada uma das zonas urbanas.

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, nos fóruns zonais elegia-se 10 delegados e até 50 propostas para cada zona urbana. Além disso, deu início as visitas *in loco*, onde cada proposta/obra selecionada nos fóruns era realizada uma visita ao local para ser analisado a viabilidade de cada obra sugerida.

Vale salientar ainda que da edição 2002 até o OP 2011 durante as assembleias zonais a comunidade solicitava a quantidade de proposta que desejassem. Somente a partir da edição

2012 começou-se a restringir a quantidade de propostas a serem solicitadas e, a partir de então, só se podia solicitar por assembleia o limite de até 03 propostas. Indagada por tal acontecimento Karina responde.

O motivo foi o grande número de entidades que surgiam por bairro. Dessa forma podíamos analisar melhor cada proposta e dar maior assistência às comunidades. Muitas propostas sem fundamento eram solicitadas, com tais mudanças as entidades foram forçadas a procurar os técnicos/engenheiros para dirimir suas dúvidas e, assim, solicitar propostas mais adequada para a comunidade. (Felipe – Técnico da prefeitura que compõe a Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina)

A partir de 2013 é reinstituído o Conselho do Orçamento Popular de Teresina, deixando de existir a comissão do OP e, os delegados passam a ser chamados de conselheiros do OP. Nesse sentido, as mudanças ocorridas na metodologia no Orçamento Popular de Teresina ao longo dos anos, até se firmar no modelo ilustrado no Quadro 4, mostra a abertura e disposição da gestão local em tornar essa experiência consolidada, embora, foi observado nessa pesquisa, que essas mudanças realizadas na estrutura do OPT foram feitas na concepção dos técnicos da Prefeitura vinculado ao Orçamento Popular, sem o diálogo com a sociedade.

Além disso, foi detectado que a participação da população no processo de formação do Orçamento Popular foi aos poucos sendo restrita aos representantes eleitos pela comunidade. Com isso, a participação se faz presente, mas de forma limitada apenas a esses representantes, uma vez que são eles que participam das decisões finais.

#### 4.2 O lugar da participação e da gestão no Orçamento Popular

Se por um lado os espaços participativos são gerenciados pelo executivo, em contrapartida, a sociedade exerce um papel indispensável na determinação dos resultados. Apenas o apoio da administração aos instrumentos de participação não é suficiente para se configurar como uma proposta legitimamente eficaz e democrática, faz-se necessário para sua concretude que a sociedade civil se torne protagonista da gestão pública municipal, como cidadãos que pertencem à gestão pública, engajando-se, reivindicando e decidindo por melhorias e avanços,

Nesse sentido, Dagnino (2002), destaca que participação é fruto da decisão individual de tomar parte em algo, fortalece a ideia de pertencimento do homem na coisa pública marcado pela partilha efetiva do poder entre Estado e sociedade por meio do exercício participativo no interior dos espaços públicos, bem como de uma sociedade civil organizada nos processos de fomentação da participação social nas arenas de discussão públicas.

Ao serem questionados acerca do sentimento de pertencimento na coisa pública através do Orçamento Popular, os participantes do OPT apresentaram-se entusiasmados em fazer parte desse processo de construção de uma nova esfera pública baseada no diálogo bilateral entre gestão pública local e sociedade teresinense. A concretude desse sentimento pode ser percebida no depoimento de alguns dos conselheiros.

“O orçamento popular é algo que valoriza a população e eu me sinto valorizado como cidadão através do orçamento popular, por isso, faço questão de participar e contribuir para que o orçamento aconteça. Eu sinto o orçamento popular como meu”. (Conselheiro Francisco Herbert Souza Nascimento – representante comunitário da zona sudeste)

Outros conselheiros se pronunciam de forma complementar ao identificar o sentimento de pertencimento como munícipes participantes da gestão pública via Orçamento Popular. O Depoimento de Cisneymaicon, logo abaixo, reforça que a experiência desse mecanismo de participação social na destinação dos recursos públicos de Teresina proporciona ao indivíduo participante a ideia de sujeito ativo na gestão local. O que acaba por confirmar que o espaço público, como destaca Sánchez (2002), não deve ser apenas um espaço de realização de projetos e programas, mas um lugar de diálogo e entendimento entre o público e o social, afim de atender os anseios sociais sem descartar a sua disponibilidade de recursos.

O orçamento popular é esse elo entre a comunidade e a gestão municipal, o orçamento popular tem esse papel, a gente é quem ver os anseios da população e somos nós que sentamos na mesa e repartimos o bolo, e isso nos dar um prazer muito grande de ser cidadão ativo através do orçamento popular. (Conselheiro Cisneymaicon da Vera Cruz Leite – representante comunitário da zona centro-norte)

Nesse viés, Dagnino (2002) destaca que esse sentimento de participação proporcionado pelo OP, embora modesto, trouxe a comunidade novas perspectivas, um cidadão participativo em uma gestão alargada, pois passou do que antes era formado por uma pequena minoria que decidia os rumos dos recursos públicos para uma discussão estendida à sociedade. Com a chegada do Orçamento Popular os recursos públicos de Teresina, reservado para tal mecanismo, passaram a ser discutidos e passou desde então a dar respaldo a inserção da população para o centro das discussões da aplicabilidade do dinheiro público.

Corroborando com esse aspecto, Faoro (2000) expressa que a participação proporciona ao cidadão tomar parte daquilo que foi destinado para decisão coletiva, ser parte de uma

esfera de decisão que antes era reservada apenas para “os donos do poder”. Além de fazer parte direta, da gestão do seu bairro, da sua comunidade, enfim da cidade que pertence.

Eu me sinto as vezes como vereador um prefeito, por que é dado esse poder de decisão para nós que estamos ali no orçamento popular. É a coisa mais preciosa que já existiu aqui em Teresina, isso deve ser zelado e cuidado por nós cidadãos. Estou desde do início e o orçamento sempre nos deu dignidade como cidadão, eu nunca pensei que existia uma coisa dessa, porque tudo sempre foi só os políticos, era uma coisa fechada, só dos políticos, mas o orçamento popular virou o jogo e agora eu tenho uma outra visão e me sinto sem dúvidas parte e responsável pela existência dessa coisa maravilhosa que é o orçamento popular. (João de Deus Gomes – conselheiro do OPT e representante comunitário da zona centro-norte)

Nesse sentido, pode-se observar, que, por parte dos conselheiros, existe uma forte disposição para participar, de tomar parte daquele espaço que foi reservado para o diálogo com o poder municipal. Paes de Paula (2005) afirma que envolver e chamar o cidadão para discutir sobre os recursos públicos, cria a imagem de um novo ator histórico, de ação mais ativa no processo de decisão, no caminho, a expectativa de uma participação social, que desperta um protagonismo social na gestão pública, como pode ser observado no depoimento abaixo.

Nós lideranças colaboramos bastante para o acontecimento do orçamento popular, não digo nem que eu me considero parte do orçamento, mas o orçamento faz parte da minha vida, e posso dizer que marca a vida de todos os teresinenses que participava diretamente do orçamento popular. (Francisco das Chagas Bispo de Sousa – conselheiro do OPT e representante comunitário da zona leste)

A despeito de haver um interesse pela participação por parte dos conselheiros via Orçamento Popular por sua vez alude como um instrumento de gestão que proporciona o cidadão teresinense concretizar o que Pateman (1992) defende por participação como uma estratégia para construir a possibilidade de uma democracia efetiva, que seja reflexo dos interesses do conjunto da sociedade e testemunha de um espaço de reconhecimento e o sentimento de pertencimento.

Quando questionadas acerca da participação da população nas decisões dos destinos dos recursos do Orçamento Popular de Teresina, as lideranças apresentaram convictas de que é a população que decide as propostas que serão executadas pelo OPT. Nesse sentido, Giacomoni (1993) destaca que o orçamento quando participativo cria um novo estilo de gestão com base na participação, para que os segmentos sociais pudessem se envolver nas discussões e no encaminhamento de medidas buscando à solução de problemas, em especial escolhendo os investimentos prioritários da gestão pública municipal.

O povo participa, o povo vem, é a coisa mais linda e o mais interessante é que a comunidade que se organiza vai atrás daquela realização de determinada obra. E, é a população que decide o que vai ser feito com os recursos públicos, tudo é feito pela gente, o que a gente decidir na mesa redonda como chamamos o conselho, o que decide ali tá decidido. Hoje não tem influência de políticos quem influencia quem decide é só a população. (Conselheira Maria de Lourdes Almeida Costa – representante comunitário da zona sudeste)

Dessa forma, pode-se compreender, segundo as falas das lideranças, que a população decide as obras do OPT, entretanto, outro fato observado na pesquisa gira em torno do processo de aprovação dessas obras estarem diretamente condicionadas a capacidade de “negociação” das lideranças com as outras comunidades. Nesse impasse, se as lideranças não tiverem essa articulação, dificilmente terá suas propostas orçamentárias aprovadas, caso contrário, se tiverem esse poder de barganha, souber negociar com outros representantes terá mais chances de obter êxito nos seus esforços participativos.

É uma briga entre lideranças, ou seja, você só consegue aprovar uma proposta se tiver uma articulação com outras lideranças, senão você não consegue, lhe digo mesmo eu só consegui aprovar várias obras para nossa comunidade porque fiz uma amizade com várias lideranças. (Conselheiro Valdir Pereira da Silva – representante comunitário da zona sul)

Alguns conselheiros também compartilham da ideia de que existe uma predominância de um clientelismo produzido com a experiência do Orçamento Popular de Teresina, na medida que para se aprovar uma proposta faz-se necessário e quase que indispensável existir uma troca de valores entre as lideranças ali presentes.

Se você não souber negociar com as outras lideranças, nem adianta perder tempo lá, só se consegue aprovar obras no orçamento se a liderança saber negociar. A gente faz uma troca, eu voto na deles e ai eles votam na minha, funciona desse jeito. (João de Deus Gomes – conselheiro do OPT e representante comunitário da zona centro-norte)

Levando em consideração o exposto, pode ser observado que o poder de negociação das lideranças é um ponto chave para se conseguir aprovar uma proposta no Orçamento Popular de Teresina. Nessa constatação, esse fator se distancia da proposta defendida pelo Orçamento Participativo, destacado por Avritzer (2003), pensado como mecanismo de gestão pública que viabiliza a alocação democrática dos recursos, ao contrário, como se percebe na experiência teresinense, utiliza-se como base de decisão o poder de negociação das lideranças participantes do processo e, não beneficiar as áreas mais pobres da cidade, mas sobretudo atender primeiro as necessidades da própria comunidade e só a partir de então ter esse olhar

para as outras comunidades, como pode ser identificado a seguir na fala do conselheiro Manoel.

Na verdade, na minha comunidade não tivemos ainda nenhuma proposta aprovada no orçamento popular, não é porque não precisamos, nossa comunidade precisa bastante, vamos sempre com 3 propostas que decidimos lá nas assembleias, mas na hora que chega lá não aprova, aí desanima porque você ver sempre as mesmas lideranças ganhando. (Conselheiro Manoel Soares da Silva – representante comunitário da zona leste)

Dessa forma, o esforço participativo de algumas comunidades teresinenses, por vezes recebem em pouca escala os recursos do OPT, ao passo que outras acabam por serem mais favorecidas com a fatia maior dos recursos públicos. Por outro lado, conforme Marquetti (2003), ainda no caso de Porto Alegre, à falta de metodologia que, caracterizou a discussão do orçamento em 1989, durante o ano de 1990 foi construído um sistema de critérios que operou como parâmetro para escolhas necessárias que teriam de ser feitas na hierarquização das áreas prioritárias para investimento, o que operou como um fator determinante de um instrumento capaz de atender as camadas mais carentes, tais critérios são: Carência de saneamento, infraestrutura, equipamento e serviços públicos com peso 3; População em áreas de carência máxima com peso 2 e, População total da região com peso 1.

Ainda segundo Marquetti (2003) esses critérios foram definidos a partir de uma longa discussão entre representantes das comunidades e o poder municipal, além de buscar a implantação de um mecanismo que viabilizasse a concretização do lema “inversão de prioridades”, o que indica a centralidade do objetivo de direcionar os investimentos municipais para as populações mais carentes de bens e serviços públicos na cidade. Ademais, enfatiza também a presença majoritária das classes populares, ou seja, dos segmentos sociais mais submetido a estas carências, no meio do público que participa das discussões do orçamento municipal.

Na experiência teresinense constatou a presença de critérios pré-estabelecidos para determinar a destinação dos recursos do Orçamento Popular, critérios que se resumem no tamanho da área por km<sup>2</sup> e na população da área, como pode ser constatado na fala da Assessora Especial do Orçamento Popular de Teresina.

Assim que o OP é lançado em reunião solene, o senhor Prefeito assina uma portaria com o valor máximo destinado para novas obras e serviços para a cidade como um todo. Esse valor é dividido entre as regiões/zonas da cidade de acordo com os seguintes critérios: tamanho da área em km<sup>2</sup>, população da área e população de vilas/ favelas/parques (hoje denominados assentamentos subnormais). De acordo com tais critérios chega-se aos percentuais de 25%

do valor total para a zona sul da cidade, 22% para a zona centro/norte, 20% para as zonas leste e sudeste e 13% para a zona rural. (Depoimento Karina, Assessora Especial Orçamento Popular de Teresina)

Embora exista esses critérios, na prática, o que acaba sendo levado em consideração na decisão de qual proposta será aprovada é categoricamente a capacidade de negociação das lideranças, como já exposto. Situação essa, que por vezes impossibilita, em síntese, uma comunidade carente de serviços urbanos ficar assistida pelos recursos OPT por ser desprovida de boa articulação da liderança, ou ainda, por vezes favorecer sempre as mesmas comunidades por ser constituída de uma liderança articulada.

As comunidades que têm uma liderança fraquinha que não sabe fazer essa negociação não leva nada para a sua comunidade. Eu sempre consigo trazer obras pra cá, porque eu lhe digo mesmo, eu me articulo com as outras lideranças, na verdade é uma troca de votos que fazemos, eu voto na deles e eles votam na minha, porque é no mínimo 4 votos para você conseguir aprovar uma proposta, eu nunca saio do orçamento popular sem nada. (Conselheira Maria de Jesus dos Santos Cruz Sousa – representante comunitária da zona sul)

A subjetividade e flexibilidade, como destaca Pitanga (2006), embora constituem elementos de decisão que valorizam o debate, poderão não ser o melhor mecanismo para alcançar a uma decisão representativa dos interesses das camadas mais necessitadas nas decisões finais, com isso, esse tipo de decisão pode caminhar para uma margem à permanência de alguns particularismos na decisão final. Por sua vez, alguns conselheiros apontam que na experiência do Orçamento Popular de Teresina prevalece uma visão particularista o que acaba por favorecer a desconstrução do seu perfil democrático.

O depoimento de Maria de Lourdes, a seguir, contribui para comprovar e explicar o baixo impacto em termos de realizações do Orçamento Popular de Teresina e da sua proposta como um processo de democratização da gestão. Por ainda existir no seu interior a manifestação da barganha dos conselheiros e do seu poder de cooptação. A experiência assinala-se por admitir um caráter mobilizador das lideranças comunitárias e ao mesmo tempo uma gestão participativa limitada na sua totalidade.

Uma coisa que é ruim é na votação final, é que lá é cobra engolindo cobra, é uma guerra, tem muita rivalidade, quem é fraco não ganha nada, então aqueles que estão iniciando no processo nunca ganha, porque não sabe que precisa se articular com os outros. (Conselheira Maria de Lourdes Almeida Costa – representante comunitário da zona sudeste)

Além disso, outro ponto que distancia o caso de Teresina de algumas de suas finalidades, como se pode observar, caracteriza-se pela limitação em apenas poder participar do processo de discussão do Orçamento Popular, lideranças vinculadas a alguma entidade organizada. Por outro lado, Pateman (1992) defende a participação do cidadão comum nos processos referentes à tomada de decisão pública.

Ao passo que, trazer o cidadão comum para o centro das discussões possibilita ao Orçamento Popular o seu potencial democratizador das relações entre poder local e sociedade, envolvidos também por valores como democracia, participação e co-gestão. Oportunizar um espaço que estende a participação para todos, sem restrição ou vinculação, faz com que o indivíduo comum também se sinta co-responsável pela construção de mecanismo de gestão compartilhada e da concretude da viabilização de canais decisórios da destinação dos recursos públicos e, não apenas uma pequena parcela da população, representativa de uma maioria, tornando o processo participativo alargado, abrangente e enriquecido as mais diversas discussões, além de “descentraliza o poder de decisão das mãos de poucos o distribui entre os membros da polis, levando este cidadão comum a engajar-se no processo de discussão e deliberação acerca da alocação do recurso público”. (PITANGA, 2006, p.125)

Corroborando com este aspecto a teoria dahlsiana faz referência a participação, como princípio fundamental para construção de processos democráticos. Para Dahl todos os membros da sociedade devêm ter ocasiões iguais e efetivas de expressarem sua opinião sobre como deveria acontecer a política; todos são qualificados para participar das decisões coletivas que afetam seus interesses, com isso, todos devêm ter a ocasião de participar dos momentos de decisões políticas, e ter exclusivamente a oportunidade de decidir as questões a serem colocadas no planejamento, todos são convidados a ter o pleno exercício de sua cidadania o direito da participação efetiva. (AVRITZER, 1996)

No tocante dessa sistemática limitar o envolvimento do cidadão ao orçamento que tem como base a participação e, restringir essa participação apenas as entidades cadastradas no órgão responsável pelo Orçamento Popular, como é o caso de Teresina, é limitar a sua potencialidade e acabar por favorecer a disseminação de práticas tradicionalmente reproduzida pela administração pública brasileira onde poucos representam os interesses de muitos. O que acaba por concretizar uma ideia oposta defendida por Silva (2003) pois destaca que por criar mecanismo de processamento das demandas sociais, o orçamento quando participativo evita as tradicionais práticas clientelista e reprodutoras de privilégios, que foram substituídas por regras públicas e transparentes de priorização das demandas sociais.

Esse entendimento pode ser observado na fala de Karina quando questionada sobre o porquê da participação dos cidadãos se dá apenas através das entidades e, se esse aspecto se torna um limitante para a participação social no processo do Orçamento Popular.

A participação restrita às entidades se dá somente a partir dos fóruns zonais. Na primeira etapa, assembleias zonais, acontece uma discussão ampla com a participação de toda a comunidade sobre quais obras e/ou serviços podem ser realizados através do OP. Qualquer pessoa pode participar. A comunidade que não tiver uma entidade para representá-la no OP pode garantir sua participação realizando uma assembleia geral, registrando em ata a vontade da maioria endossada com as assinaturas dos mesmos. Ressalte-se, ainda, que não é proibido a participação da população nas demais etapas do OP. Durante as assembleias a população escolhe líderes para representá-los nas demais etapas. Tais lideranças servem de elo entre população e gestão pública. Confiamos nessas escolhas. Acreditamos que trabalhando dessa forma podemos dar melhor suporte às comunidades. (Depoimento Karina, Assessora Especial Orçamento Popular de Teresina)

Como consequência disso, Navarro (2003) alerta que o entendimento sobre o orçamento participativo aos poucos foi distorcido pelos envolvidos, pois, foi despertando um outro tipo de clientelismo, que, infelizmente, vem bloqueando a potenciação do seu processo. A magnitude e os impactos deste clientelismo de “novo tipo”, como destaca o autor, acaba por definir um pragmatismo que orienta a maioria, na busca de soluções para seus problemas mais imediatos e locais.

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. Esse fenômeno, pode ser percebido na fala das lideranças.

A participação é limitada porque quem participa mesmo das decisões que serão realizadas são só as lideranças eleitas. E entre as lideranças fica aquele atrito, aquela ganância para levar uma obra para a sua comunidade, ninguém está nem ai pra ninguém, quer saber é da sua comunidade, de levar o benefício para o seu bairro. Infelizmente não são todas as lideranças que pensam em atender as necessidades das comunidades que mais precisam. Precisa ver o campo de batalha que se forma nos conselhos. (Conselheira Maria de Lourdes Almeida Costa – representante comunitário da zona sudeste)

Um outro fato observado no decorrer da pesquisa foi que as articulações entre as lideranças acontecem em cada etapa de decisão da destinação/aplicação dos recursos do OPT. Nessa perspectiva, o que se observa é que sempre prevalece o poder de negociação/articulação entre os conselheiros, posto que, quando o discurso está voltado para a zona (centro-norte, leste, sul e sudeste) os conselheiros se organizam por zona, quando as decisões estão para qual comunidade vai ser beneficiada, ou qual obra será executada naquela zona, também existe um jogo de articulação entre os conselheiros daquela determinada zona, como pode ser percebido no depoimento abaixo.

A população decide quando tem uma liderança atuante, porque você tem que fazer um jogo de cintura para você conseguir aprovar uma proposta. As lideranças se ajudam por zonas, mas na hora de partir o bolo da zona aí é briga mesmo, para que se aprove a proposta de sua comunidade. (João de Deus Gomes – conselheiro do OPT e representante comunitário da zona centro-norte)

Em contrapartida, a pesquisa identificou que, no que diz respeito as lideranças que participam do OPT, existe uma preocupação ética, no que se refere as comunidades mais pobres, para atender as suas necessidades específicas. Porém, esse sentimento só se concretiza no momento em que as necessidades urgentes da própria comunidade já foram atendidas. Nesse sentido, se questiona até que ponto o poder de decisão do cidadão no processo decisório do Orçamento Popular é definitivo e democrático. O depoimento de um dos conselheiros do OPT, exposto abaixo, mostra-se bastante ilustrativo, quanto ao caráter de coparticipação entre os conselheiros e agentes do OPT nesses moldes.

É uma sequência de obras, mas temos que entender que o orçamento popular atende as prioridades das prioridades então assim, não é justo aprovar um asfalto e deixar de construir uma casa, já que as ruas daquela comunidade já foram quase todas asfaltadas por orçamento popular anterior. Não é justo aprovar uma quadra em uma comunidade que já foi bastante beneficiada pelo orçamento e, deixar de aprovar uma creche em uma comunidade carente porque só se pede uma quadra quando, por exemplo, a comunidade já conseguiu obras de saneamento, educação. Com isso, buscamos fazer as coisas corretas para que o orçamento consiga atingir seus objetivos. (Conselheira Maria de Jesus dos Santos Cruz Sousa – representante comunitária da zona sul)

Corroborando com o depoimento de Maria de Jesus, alguns conselheiros reforçam a ideia de que a participação dos teresinenses não está em fazer do Orçamento Popular um espaço democrático, mas de ir em busca de atender primeiro as necessidades mais urgentes da sua comunidade e só a partir de então os olhares se voltam para as necessidades das outras

comunidades. Porém ao mesmo tempo, se percebe o desejo de continuar como membro participante daquele processo de decisão.

Teve um momento que nós não tínhamos mais o que pedir no Orçamento popular, porque já tínhamos conseguido tudo, então tinha comunidades que não tinham representantes legais e você só consegue participar se tiver essa organização, o que a gente fez, continuamos participando do orçamento e colocando recursos que seriam pra cá, destinados para atender as necessidades de outras comunidades, temos várias obras conseguidas pela nossa entidade em outras comunidades. (Conselheira Maria de Lourdes Almeida Costa – representante comunitário da zona sudeste)

Além dessa observação, tem-se o entendimento de que na experiência de Teresina a população participa diretamente das decisões apreciadas pelo Orçamento Popular e que existe um suporte técnico da prefeitura para gerenciar, fiscalizar (ainda que este item seja fragilizado segundo pesquisa realizada) e verificar a viabilidade de execução das possíveis obras. Entretanto, é uma pequena parcela da população participante que define qual necessidade será atendida, qual comunidade receberá recursos do Orçamento Popular, o que acaba por implicar que a gestão pública local de Teresina, embora de forma ainda restrita, possibilita através da concretização do OPT uma experiência de participação social na definição dos recursos destinados ao OPT.

Com isso, ao contrário desse caráter restritivo, Avritzer (2003) destaca que a participação constitui-se como um fenômeno dinâmico marcado pelo espaço e o tempo em que um dos seus signos está na cidadania coletiva onde os indivíduos organizam-se para se chegar onde as necessidades sejam satisfeitas ao ponto de alcançar a centralidade de sujeito social participante da coisa pública. Isto logra o alcance de espaços participativos, na medida que os cidadãos percebem que por “fazerem parte” do município, “têm parte” real na sua condução e por essa razão “tomam parte” (em nível local) na formação de uma nova sociedade da qual se “sentem parte”.

Vale destacar de acordo com o discurso de Bordenave (1993) que o indivíduo ao participar de mecanismos em que prevalece o diálogo, sente-se co-responsável do processo da tomada de decisão ao mesmo tempo que se sente parte daquele espaço. Levado por um sentimento intrínseco de participação, o cidadão passa a ser partícipe da gestão, como expressa o depoimento abaixo.

Começa pelas assembléias na comunidade é o povo mesmo que participa e escolhe as propostas que serão levadas para o conselho, e se não houver a participação não existe orçamento popular. Mas na hora da decisão de

escolher mesmo qual proposta vai ser feita, é tão difícil por que ali estar as prioridades das prioridades, por exemplo é a construção de um poço na zona rural e uma obra de saneamento básico em bairro tal, todo mundo precisa de água, mas também todo mundo precisa de saneamento básico, então é difícil essa decisão, mas somos nós quem decidimos, embora, sempre o mais forte leva. (Conselheiro Valdir Pereira da Silva – representante comunitário da zona sul)

Nesse contexto, para que aconteça a participação, torna-se necessário existir indivíduos conscientes do seu papel como formadores desses espaços, como se percebe na fala de Valdir Pereira, citado acima. Indivíduos que fazem desses espaços de participação momentos não de um celeiro de reclamações, mas de troca simbiótica entre o social e o público, de escuta, entendimento e prática voltadas para garantir melhores condições de vida para a sociedade. Em consonância, Navarro (2003, p.108) destaca que “a participação produz melhores cidadãos”, pouco a pouco, a participação, passou ser um requisito de crescente aceitação, apontando ser um componente sobre o qual reina o processo social impulsionando estratégias de mudança social, ou ainda requisito operacional para a implementação de políticas, como reforça o depoimento de uma conselheira do OPT,

Quando comecei a participar percebi que existiam comunidades que nunca tinham recebido nenhuma obra do orçamento popular, porque não conseguiam eleger nenhum conselheiro e que as obras só iam para zona tal, então fui atrás de cada uma das comunidades que nunca tinham sido beneficiadas que não acreditavam mais nem no orçamento popular e nos organizamos e hoje somos maioria como conselheiros. Mas fizemos diferente, buscamos aprovar das prioridades das prioridades propostas que possa contemplar o maior número de comunidades não só a minha, mas aquelas que mais necessitam, e quando dar certo todo mundo sai feliz. Antes éramos escravos dos políticos para se conseguir um palmo de calçamento tínhamos que nos humilhar, tinha que trabalhar para eles, então o orçamento popular para nós como cidadãos é uma libertação, a partir de 1997, foi a nossa carta de alforria, e é uma bandeira nossa da população que não podemos deixar se acabar, a nossa vida como cidadão é perder direitos, então não podemos perder o que já foi conquistado como o orçamento popular. (Conselheira Maria de Jesus dos Santos Cruz Sousa – representante comunitária da zona sul)

Nesse sentido, fica evidente que a participação se constitui de atores sociais envolvidos no processo de tomada de decisão, em síntese, esses processos na feitura do OPT aludem a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político. Indivíduos participando diretamente da destinação dos recursos públicos, em outros tempos não se poderia imaginar tal façanha, ou melhor, a conquista de direitos legítimos dos cidadãos munícipes.

### 4.3 Um caso de gestão e participação social

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.

Segundo, Teixeira (2001) a participação na gestão pública possibilita ao indivíduo participante um sentimento de responsabilidade compartilhada entre o público e a sociedade, constitui um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas e, no que se relaciona o pensar no todo, na sociedade. Baseado nesse discurso do autor podemos ressaltar que, a iniciativa do Orçamento Popular em Teresina possibilitou o despertar para o envolvimento dos indivíduos nas ações de governo e das ferramentas existentes com esta finalidade, o que podemos observar no depoimento abaixo.

Aprendi muito com o Orçamento Popular, aprendi a ouvir, aprendi a conhecer as necessidades do outro e de outras comunidades e aprendi a me sentir parte da gestão municipal, porque você tem que se sentir parte, você tem que se sentir um munícipe, você tem que participar, tem que se envolver nas coisas públicas, naqueles espaços de diálogo com a gestão municipal como é o caso do Orçamento Popular. (Conselheiro Cisneymaicon da Vera Cruz Leite – representante comunitário da zona centro-norte)

Conforme Avritzer (2003) essa ampliação do processo de participação social na definição do orçamento, a partir do envolvimento da população com a elaboração, definição e fiscalização da peça orçamentária, paralelamente, desenvolve uma relação de coresponsabilidade na administração da coisa pública. Nesse discurso o elo que se firma entre o cidadão teresinense e a gestão municipal proporcionado pelo OPT cria um compartilhamento de responsabilidade na medida que o cidadão passa a exercer o poder nas decisões públicas no município de Teresina, como exposto na fala a seguir.

Somos esse elo de ligação entre a comunidade e a gestão municipal, somos esse intermédio, a gente é quem ver os anseios da população, pois estamos ali no dia a dia na comunidade, aliás fazemos parte daquela comunidade e, ali somos os olhos. Por isso, somos as melhores pessoas para sentarmos na mesa e repartimos o bolo junto com os representantes do poder municipal. (João de Deus Gomes – conselheiro do OPT e representante comunitário da zona centro-norte)

Assinale-se que a forte interferência dos cidadãos nas atividades do OPT, contribui para o avanço do ponto de vista de uma gestão que considera a participação do cidadão na definição dos recursos públicos destinados ao Orçamento Popular de Teresina. Cooperando,

dessa forma, para um ganho social no que se refere as obras prioritárias decididas pelo cidadão viabilizadas pela gestão municipal.

Muita obra hoje só se consegue através do orçamento popular, sem ele não se consegue. Teresina cresceu muito, e todas as comunidades precisa de obras, e o Orçamento Popular possibilita a prefeitura atender as principais prioridades da cidade com os olhos do cidadão. (Conselheira Maria de Lourdes Almeida Costa – representante comunitário da zona sudeste)

A esse respeito, Tatagiba (2003) defende a tese de que a gestão participativa representa um instrumento potencialmente democratizante, mediante o direcionamento do recurso público para as reais necessidades da população; a quebra de rigidez e centralização da máquina pública, e essencialmente a possibilidade de despertar no cidadão o desejo em participar. Nesse sentido, mesmo com as limitações da prática democrática, a experiência do Orçamento Popular de Teresina proporcionou o despertar para participação social na coisa pública, fator que impulsionou a iniciativa de se configurar uma gestão municipal participativa.

Para identificar a existência de tal gestão participativa, foi questionado aos técnicos da prefeitura sobre o Orçamento Popular como um exemplo de instrumento para a promoção desse modelo de gestão. Em tese, se manifestaram positivamente acerca da existência de uma experiência participativa após a implementação do Orçamento Popular.

Atualmente na Prefeitura de Teresina o Orçamento Popular é o principal instrumento que colabora significativamente nas tomadas de decisões nos quesitos obras e serviços a serem executados na capital. Onde essas decisões não são tomadas pela gestão, mas sim pelos cidadãos participantes do OP, por isso, não tenho dúvidas de que o Orçamento Popular é sim uma experiência de gestão participativa. (Maria do Socorro – Técnica da prefeitura que compõe a Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina)

Para reforçar o que Maria do Socorro destacou sobre as obras e serviços oferecidos a população via Orçamento Popular, de acordo com planilhas disponibilizadas pela Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina, foi elaborado uma tabela com o Top 10 das propostas mais aprovadas ao longo do período pesquisado. Nesse sentido, pode ser constatado que as obras mais aprovadas são calçamento com 37,8% e asfalto com 22,1%, conforme Tabela 01, o que demonstra a preocupação da população em decidir por propostas com maior alcance à sociedade via processo decisório dos recursos orçamentários.

Tabela 01: Top 10 das propostas mais aprovadas (1998-2017)

	<b>TIPO</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>%</b>
1	Calçamento (Construção, Recuperação)	679	37,8%
2	Asfalto Construção, Recuperação)	398	22,1%
3	Unidades Habitacionais	70	3,9%
4	Galeria/Bueiro (Construção, Ampliação, Recuperação)	68	3,8%
5	Quadra/Campo de Futebol	67	3,7%
6	Centro Comunitário (Construção, Recuperação)	59	3,3%
7	Praça (Construção, Recuperação)	52	2,9%
8	Curso de Capacitação	33	1,8%
9	Creche (Construção, Ampliação, Recuperação)	31	1,7%
10	Academia	21	1,2%

Fonte: Elaborada pela autora conforme dados da Assessoria do Orçamento Popular de Teresina, 2017

Nessa perspectiva, os participantes do Orçamento Popular de Teresina projetam seus esforços no atendimento de serviços básicos como calçamento, asfalto e melhorias habitacionais conforme tabela 01, com impacto global para os habitantes do município. Por outro lado, mostra uma gestão disposta a redirecionar recursos públicos para regiões penalizadas pela ausência de intervenção municipal.

Desta forma, a pesquisa do OPT, ao refletir sobre a gestão municipal como um espaço de diálogo com o cidadão teresinense, destaca o aspecto de liberdade de decisão proporcionada pela gestão municipal como componente importante para a construção de uma gestão compartilhada. Chamar o cidadão para o centro das decisões possibilita a concretização de uma gestão que considera a participação e uma visão de uma nova esfera pública. Nesse sentido, a experiência de gestão participativa, originou para Teresina avanços nas comunidades. Localidades que antes eram desprovidas de investimentos públicos com o Orçamento Popular passaram a ser beneficiadas com os recursos destinados a concretização desse mecanismo através não do olhar da gestão, mas a partir do olhar do cidadão envolvido no processo decisório no âmbito da gestão pública municipal, como fica expresso no depoimento a seguir.

Muitos bairros em Teresina só têm alguma coisa por conta do orçamento popular aqui mesmo em nossa comunidade conseguimos melhorar ruas que antes era intrafegável, e digo mais rua que jamais teria sido feita, mas só foram feitas porque teve esse olhar da comunidade. O orçamento deve ser um espelho, porque é a única forma que a população tem de não ficar se humilhando para os políticos. (Conselheiro Valdir Pereira da Silva – representante comunitário da zona sul)

De forma complementar, Giacomoni (1993) destaca que o orçamento quando compartilhado entre gestão pública e sociedade possibilita a destinação dos recursos para as comunidades menos favorecidas do que para as regiões mais ricas do município, na defesa de

que a longo prazo as regiões e os indivíduos de baixa renda possam ter mais acesso à educação, saúde, habitação e transporte.

Embora, seja determinante a capacidade de negociação das lideranças no processo de tomada de decisão das propostas a serem executadas via Orçamento Popular de Teresina, as destinações dos recursos estão direcionadas para a zona menos favorecida pelos investimentos públicos. Esse fato desperta para um entendimento de que a população mais carente de Teresina tem uma maior capacidade de negociação e articulação, visto que os recursos são destinados para tal área não levando em consideração o seu nível de carência de obras públicas, mas pelo nível de poder que seus representantes possuem para aprovar as propostas pretendidas. Como pode ser observado na Tabela 02, a zona Sul, zona mais carente de Teresina, aparece com o maior número de obras aprovadas pelo Orçamento Popular de Teresina.

Tabela 02: Propostas aprovadas por zona de Teresina (1998-2017)

ZONA	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Centro/Nort	33	15	16	14	9	12	15			33	20	39		36	36	46	40	44	40		448
Leste	9	14	6	14	12	17	17			29	24	39		39	47	45	44	46	39		441
Sul	22	9	17	9	16	14	22			36	35	45		47	50	45	49	49	48		513
Sudeste	13	6	12	12	10	15	10			22	26	37		33	34	40	40	42	43		395
Total	77	44	51	49	47	58	64			120	105	160		155	167	176	173	181	170		1797

Fonte: Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina, 2017

Colocar o cidadão teresinense no centro das decisões, faz com que a destinação dos recursos seja canalizada para o atendimento das prioridades decididas pela população. Nesse sentido, com o estudo realizado observou-se que o Orçamento Popular de Teresina vem viabilizando melhorias para as comunidades e ao mesmo tempo incrementando o envolvimento na relação entre gestão pública e cidadãos.

Certamente aconteceram grandes avanços nas comunidades que participaram do OP. A mudança de status entre as comunidades é exemplo disso. Observamos comunidades que antes do OPT tinha status de vila e hoje, vinte anos depois, estão com status de bairro por possuírem melhor estrutura, mais equipamentos sociais. O depoimento da população que nos procura, os planos de investimentos e a execução orçamentária são os melhores instrumentos de aferição que temos. O impacto das intervenções feitas nas comunidades é percebido através do sentimento de pertencimento da população ao local onde moram, do orgulho de ter conseguido aprovar uma obra que proporcionará melhoria na infra-estrutura, no auto estima dessa população, na constante cobrança para que não acabe o Orçamento Popular, para que sejam renovadas as edições ano a ano. Através do Orçamento Popular é possível observar transformações no aspecto social. São significativas as melhorias na qualidade de vida dos moradores das comunidades, resultando em um desenvolvimento local através dessa participação popular. (Depoimento Karina, Assessora Especial Orçamento Popular de Teresina)

Em contrapartida, alguns conselheiros destacam que no decorrer dos tempos a gestão municipal acabou deixando de lado o Orçamento Popular de Teresina e, por existir de um lado o desejo de participação e do outro o não interesse por parte da administração municipal, fica comprometido, a permanência desse processo na agenda pública local. O que contribui para a desconstrução do Orçamento Popular tanto para a sociedade teresinense que fica desacreditada do processo e da gestão em não executar as propostas aprovadas por aquela.

Nesse sentido, Wampler (2003, p. 75) destaca que o apoio da administração para a continuidade de uma experiência de participação no orçamento é de fundamental importância, “o compromisso político de um governo é uma condição necessária para um resultado bem-sucedido”, mas não suficiente para a construção de um programa participativo estável e forte. Os governos têm que estar dispostos a reformar as relações políticas com os cidadãos, a participação direta do cidadão nas decisões governamentais e o ânimo da administração em dispor de investimentos são o motor de sua permanência.

A prefeitura não dar mais tanta atenção para o orçamento popular, não tem mais aquele interesse como no início, a gente até agradece pela a sabedoria que Firmino teve em trazer para Teresina essa coisa maravilhosa que é população participar da gestão do município, mas a gente desagrada pela negligência que está acontecendo. O que estamos vendo é que a prefeitura deixou de lado o orçamento popular e deu prioridades a outros projetos, eles que foram o pai do orçamento. Mas, o pai abandonou o filho, e as comunidades são muito confiantes e unidas e não vamos deixar o orçamento morrer. (Conselheiro Cisneymaicon da Vera Cruz Leite – representante comunitário da zona centro-norte)

Em consonância, Pitanga (2006) destaca que por falta do compromisso da administração ou por vezes pela falta de recursos para investimentos, muitas das prioridades decididas no processo de Orçamento Popular não se concretizaram, o que coopera para gerar um forte questionamento sobre a validade da participação. Nesse impasse, convém ressaltar a discussão acerca do saldo desequilibrado no cumprimento das propostas definidas no Orçamento Popular de Teresina, posto que se refere a um dos seus eixos principais: a execução das propostas demandadas pelos cidadãos. Fato este que torna o OPT limitante como processo mecanismo que atende as prioridades definidas pela população.

A tabela 03 mostra o quantitativo das obras aprovadas, obras executadas, não executadas, executadas parcialmente, em execução e inexecutável no período de 1998 a 2017, recorte histórica desta pesquisa. A evolução, exposta logo abaixo, reflete o respaldo que ao longo dos anos o Orçamento Popular esteve como prioridade para a gestão municipal de Teresina.

Tabela 03: Situação das propostas aprovadas pelo Orçamento Popular de Teresina (1998-2017)

Ano	Obras Aprovadas	Obras Executadas	Obras Não executadas	Executadas parcialmente	Em Execução	Inexequível
1998	77	69	0	0	0	8
1999	44	38	0	0	0	6
2000	51	46	0	0	0	5
2001	49	46	0	1	0	2
2002	47	46	0	0	0	1
2003	58	56	2	0	0	0
2004	64	61	3	0	0	0
2005						
2006						
2007	120	115	3	1	1	0
2008	105	99	4	0	0	2
2009	160	140	14	0	2	4
2010						
2011	155	149	3	0	3	0
2012	167	124	22	0	15	6
2013	176	151	18	0	3	4
2014	173	134	29	0	8	2
2015	181	76	72	0	29	4
2016	170	22	138	0	10	0
2017						
<b>TOTAL</b>	<b>1797</b>	<b>1372</b>	<b>308</b>	<b>2</b>	<b>71</b>	<b>44</b>

Fonte: Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina, 2017

Dessa maneira, como se pode observar na Tabela 03 que a gestão pública municipal ao longo dos anos não vem executando todas as obras definidas pela comunidade, principalmente a partir do ano de 2012 quando a quantidade de obras não executadas elevou expressivamente. Esse evento da não execução das obras deliberadas pelo Orçamento Popular provocou um desânimo daqueles que fizeram parte desse processo de tomada de decisão.

Nesse sentido, em virtude dessa defasagem entre as obras aprovadas e executadas acaba se propagando um descrédito por parte da população participante do Orçamento Popular de Teresina, e esse fato consagra-o como um mecanismo imediatista e paliativo em que atende as prioridades das prioridades expostas pelos cidadãos no processo de escolha. Nesse processo o poder público municipal indica que o Orçamento Popular passou a ser secundário no conjunto das ações da administração local, o que fica claro no depoimento do conselheiro do OPT abaixo.

É uma alegria quando a gente consegue aprovar uma proposta, mas aí depois não é executada. Existem na nossa comunidade propostas de 2012 que nunca foi executada pior coisa que existe para a comunidade é isso, é não ver

aquilo que ela lutou para conseguir não ser feita, isso deixa a comunidade triste porque prometem e não cumprem. Não se dá mais importância ao orçamento popular, esse é o problema, por isso, não existe a execução das propostas, e isso acontece por que, não tem quem obrigue que o orçamento popular aconteça, se fosse assim não atrasavam tantas propostas. E muita gente não participa mais porque não ver sendo executada as obras e fica desanimada, eu estou muito triste em ver o orçamento popular nessa situação e, outra, essa longa espera pela execução das obras deixa a comunidade também desacreditada do orçamento popular. (Conselheiro Francisco Herbert Souza Nascimento – representante comunitário da zona sudeste)

Para esclarecimento acerca do olhar da gestão para com o Orçamento Popular e entender os recursos destinados pela gestão municipal para a realização do OPT, mediante um levantamento realizado junto a Assessoria Especial do Orçamento Popular, foi organizada a Tabela 04 que indica os valores destinados e os valores investidos de 1998 a 2017. De acordo com a Tabela 04, entre 1998-2017 aplicaram-se R\$ 207.500.000,00 dos investimentos totais realizados no município. Com tal padrão de investimento, a experiência de Teresina vem se distanciando cada vez mais do seu objetivo de assegurar o atendimento das prioridades evidenciadas pela população via Orçamento Popular.

Tabela 04: Valores destinados e investidos do Orçamento Popular de Teresina (1998-2017)

<b>ANO</b>	<b>DESTINADO</b>	<b>INVESTIDO</b>
<b>1998</b>	8.000.000,00	9.900.000,00
<b>1999</b>	10.000.000,00	10.300.000,00
<b>2000</b>	10.000.000,00	4.305.400,00
<b>2001</b>	10.000.000,00	9.800.000,00
<b>2002</b>	6.000.000,00	6.100.000,00
<b>2003</b>	6.000.000,00	6.300.000,00
<b>2004</b>	6.000.000,00	5.350.000,00
<b>2005</b>	6.000.000,00	7.700.000,00
<b>2006</b>		
<b>2007</b>	10.000.000,00	10.800.000,00
<b>2008</b>	10.000.000,00	9.300.000,00
<b>2009</b>	15.000.000,00	14.815.000,00
<b>2010</b>		
<b>2011</b>	15.000.000,00	15.000.000,00
<b>2012</b>	16.000.000,00	14.000.000,00
<b>2013</b>	17.500.000,00	17.884.185,90
<b>2014</b>	20.000.000,00	18.332.629,79
<b>2015</b>	21.000.000,00	13.598.937,32
<b>2016</b>	21.000.000,00	3.724.882,33
<b>2017</b>		
<b>TOTAL</b>	<b>207.500.000,00</b>	<b>177.211.035,34</b>

Fonte: Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina, 2017

A Tabela 04 confirma o estreitamento cada vez maior da gestão municipal de Teresina em deixar desassistida as propostas vinculadas ao Orçamento Popular. Como se nota, embora os investimentos destinados via OPT aumentaram, desde da sua implementação em 1998 com o investimento de R\$ 8.000.000,00 até 2017 com investimento de R\$ 21.000.000, há um descompasso entre o recurso destinado e o recurso efetivamente investido, fragilizando sua relevância pela gestão pública. Concomitante, Wampler (2005) enfatiza que para se manter um processo de administração compartilhada via orçamento torna-se indispensável não só repassar os recursos, mas sobretudo concretizar as propostas eleitas pela população.

Nesse sentido, essa desproporção entre o destinado e o investido pode ser observada mais expressamente quando o foco passa a ser os dois últimos anos de edição do Orçamento Popular de Teresina, onde se tem em 2015 R\$21.000.000,00 de valor destinado para a realização das obras aprovadas via OPT e somente R\$13.598.937,32 foi investido e, em 2016 foi destinado o mesmo valor de 2015 R\$21.000.000,00 e dessa vez o valor investido é menor ainda 3.724.882,33. Dessa forma, não se faz necessário apenas destinar uma fatia de recurso para o OPT torna-se indispensável para a sua realização, a efetivação dos valores destinados, conforme as necessidades e prioridades eleitas pela população através dos seus representantes nas assembleias do OPT.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*A peça orçamentária é resultado de um processo de negociação entre o setor público e a sociedade civil que participa do Orçamento Participativo. Onde se vê, de um lado o protagonismo da comunidade e, do outro a iniciativa de uma gestão. Adalmir Marquetti*

A construção da análise desenvolvida nos capítulos apresentados se originou de uma consistente indagação: Por que o Orçamento Popular pode ser visto como um instrumento de participação social na gestão dos recursos públicos no município de Teresina – PI? E, como respostas para essa investigação, a título de conclusão, o esforço empreendido nesta pesquisa proporcionou uma exposição sobre a participação, aspecto fundamental para a constituição de uma gestão pública aberta ao debate entre Estado e sociedade.

Ao expor sobre as características dos moldes participativos, pôde-se verificar, que este aspecto ganhou força no cenário brasileiro com a promulgação da Carta Magna de 1988 que trouxe em alguns de seus trechos reflexos de um pensamento que vislumbra o envolvimento do cidadão na gestão da coisa pública. Essa ideia permitiu também segundo Arretche (2003) que o poder e os recursos dos Estados e Municípios fossem descentralizados, possibilitando assim às prefeituras a flexibilidade para introduzir e experimentar novas modalidades institucionais na busca de processos mais democráticos.

Nesse viés, para refletir sobre a democracia foram escolhidos autores que situam as suas teorias na democracia participativa. Tendo em vista o processo democrático, ainda em curso no país. A democracia atrelada a um processo participativo promove a discussão livre e informada entre cidadãos, proporcionando condições favoráveis de expressão, de escolha vinculada a autorização para o exercício do poder ao efeito prévio do jogo argumentativo.

A construção desse pensamento democrático participativo fez-se necessário para o desenvolvimento desta pesquisa, com o intuito do entendimento do surgimento, instituição e ampliação de novos espaços participativos no âmbito das administrações locais. Tendo em vista essas condições, um novo modelo de planejamento surgiu nas diversas regiões do País com o propósito de proporcionar a participação social junto a gestão pública por meio de um discurso democrático.

Em cumprimento dessa proposta, surgiu em 1997, o Orçamento Popular de Teresina, com a finalidade de estreitar o diálogo entre cidadão e gestão municipal, na definição da destinação dos recursos públicos, afim de atender as mais diversas necessidades sociais de

infraestrutura, saneamento e habitação. A prática do Orçamento Popular se mostra como um importante fator para se consagrar uma gestão pública local com caráter participativo.

O caminho percorrido nesta pesquisa teve como objetivo compreender a atuação do Orçamento Popular de Teresina, principalmente como um instrumento de participação social na destinação dos recursos públicos no município. Com esse objetivo foi possível mostrar traços da construção do pensamento de uma gestão participativa no município de Teresina, embora limitada, dos anos de 1998 até 2017.

Dessa forma, o estudo realizado não se ateve em fazer uma simples descrição de processos que justificam a sistemática do Orçamento Popular de Teresina, mas buscou-se perceber a integração existente entre a população envolvida nessa empreitada participativa e a gestão municipal. Posto que segundo a literatura exposta esse mecanismo deve ser sustentado por intermédio de discussão pública, que determina o direcionamento de interesse sociais a serem implementados pelo complexo administrativo estatal guiados por uma estrutura democrática.

Nesse debate, foi percebido que o caso do Orçamento Popular de Teresina, possui uma estrutura que ao longo de seus vinte anos de existência, foi se configurando em um limitado ensaio democrático, caracterizado por aspectos que indicam a prevalência de um particularismo e clientelismo no processo de tomada de decisão dos indivíduos envolvidos em tal estrutura. Essencialmente no Conselho Municipal do Orçamento Popular de Teresina onde de fato acontece a votação final de quais propostas vão ser atendidas via Orçamento Popular.

Nesse impasse, manter traços tradicionalmente existentes no seio da gestão pública é tornar desafiante o sucesso desse mecanismo democrático. O Orçamento Popular, por considerar o poder de negociação entre as lideranças participantes na votação das obras a serem executadas, acaba por confirmar a sua fragilidade em construir um sistema democrático na sua plenitude, uma vez que, se assim o fosse essa distribuição dos recursos públicos via Orçamento Popular aconteceria para a promoção justa desses recursos.

Entretanto, o que se sabe é que a Zona Sul, região mais pobre de Teresina, recebeu de 1998 até 2017 a maior parcela das obras aprovadas via Orçamento Popular, não por ser a região mais carente de recursos públicos, mas, por naquela região, estar concentrado os líderes mais articulados com um maior poder de negociação. No caso do Orçamento Popular de Teresina, negociar entre os representantes é matéria indispensável para se alcançar êxito nos esforços participativos.

Nesse sentido, a busca restrita de aspectos mais específicos (mentalidade percebida pela pesquisa nos atores sociais envolvidos) aponta o desafio do Orçamento Popular

teresinense ser uma experiência exitosa na sua completude. Posto que, o particularismo, existente na experiência municipal de Teresina, também ascende um fator impeditivo da existência de uma arena pública democrática vinculada ao processo decisório, proporcionando um caminho diverso da participação vista para saciar um desejo democrático como destaca Pateman (1992) para ele o pensar participativo possibilita a abertura da gestão pública à participação do cidadão e, como fruto dessa relação, decisões são tomadas levando em consideração aspectos relevantes, mediado por um grau de participação que viabiliza a formação de cidadãos ativos interessados proporcionando uma maior eficácia política e uma preocupação com os enigmas coletivos.

Conforme se percebe, a participação configura-se como um aspecto presente no caso do Orçamento Popular em Teresina. No entanto, essa participação exige dos cidadãos ações mais propositivas do que opositoras para a confirmação de uma experiência coletiva no direcionamento da realização do seu caráter participativo e representativo dos anseios sociais dirigidos ao poder municipal local.

Por outro lado, quando identificada a sistemática do Orçamento Popular enquanto instrumento que viabiliza a participação social na gestão local em Teresina, o mesmo apresenta limitações no seu potencial participativo. Por mais que essa participação aconteça em toda a estrutura adotada pelo Orçamento Popular, em âmbito local é regada por restrições no caráter deliberativo na condução da participação no processo de discussão sobre o uso dos recursos públicos.

Nesse sentido, foi possível perceber que existe um afunilamento da participação nas etapas que constituem a metodologia aplicada no OPT. Algumas alterações foram limitantes para o pressuposto participativo do programa, principalmente no envolvimento da população, da Assembleia zonal para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo a participação do munícipe teresinense fica cada vez mais restrita a uma minoria representativa. Entretanto, os vários ajustes mostram o esforço municipal em rever as formas de inserir a sociedade no processo de decisão dos recursos públicos de Teresina.

Na análise realizada por esta pesquisa em que se buscou conhecer a percepção dos membros associados ao Orçamento Popular como mecanismo que proporciona a participação social no processo de tomada de decisão orçamentária em Teresina, o esforço investigativo despendido permitiu inferir que embora limitada essa participação os participantes do Orçamento Popular de Teresina se sentem parte e tomam parte do espaço reservado para as discussões do erário público destinado para a concretização do OPT. Sugerindo assim, que tal

experiência indica um espaço legítimo de participação via canal disponibilizado no Orçamento Popular de Teresina.

Nesse formato, a identificação do entusiasmo social em decidir o destino dos recursos públicos da cidade de Teresina, via Orçamento Popular, faz com que esses indivíduos encontrem na participação uma realização como cidadãos que fazem parte da construção do orçamento público e principalmente no que se refere a identificação das suas reais necessidades e posterior atendimento por parte da gestão. Quase que uma inversão de valores, onde a gestão municipal passa a ver as exigências da sociedade a partir do próprio olhar da sociedade, por essa razão, o Orçamento Popular em nível local caminha de forma, embora tímida, para uma experiência de gestão participativa.

Assim compreende-se que embora a experiência de Teresina seja passível de críticas na qualidade da participação, entretanto, cumpre destacar o seu potencial no que se refere a incorporação da população teresinense em um espaço tradicionalmente fechado ao diálogo do poder público com a sociedade. Trazer o cidadão para o centro das discussões públicas, verifica um ensaio da existência de uma gestão pública municipal que buscou inovar no seu papel como agente político.

Todavia, a pesquisa também revelou que o desejo pela concretização e continuidade em manter esse mecanismo de participação na agenda política municipal se mostrou ao longo dos vinte anos importante para as comunidades, mas nos últimos anos negligenciado pelo público municipal. Isso fica demonstrado pelo descumprimento, por parte dos gestores, das propostas aprovadas via Orçamento Popular, embora orçadas no orçamento municipal. Houve um aumento no déficit das propostas não executadas, o que justifica os resultados poucos expressivos, além de contribuir para um forte questionamento da validade da participação social em tal mecanismo.

Nesse sentido, a investigação realizada nos valores destinados ao Orçamento Popular de Teresina foi extremamente importante para desenvolver tal interpretação, posto que, um dos seus eixos principais consiste na gestão participativa e no conseqüente incremento da capacidade decisória da sociedade na definição do rumo da administração. O que se pretende afirmar com essas considerações, é que a gestão municipal ao descumprir as prioridades sugeridas pela população teresinense, inibiu o processo participativo e, conseqüentemente a população passou a ver com descrédito o Orçamento Popular por perceber um declínio na execução das obras via OPT. E, esse fato acaba por paralisar os efeitos do Orçamento Popular, como processo democrático e, constatar que a população embora protagonista desse processo, é invalidada pela não execução das obras.

Na pesquisa pode-se verificar que apesar da sensibilidade política às necessidades da população, não basta apenas colocar na agenda política instrumentos de participação com o discurso de estreitar relacionamentos entre o público e o privado para direcionar recursos para o melhoramento da cidade. Todavia, é necessário o comprometimento por parte da gestão municipal de Teresina em executar aquilo que foi previamente assumido com a comunidade participante do Orçamento Popular.

Além disso, esta pesquisa destacou que o Orçamento Popular de Teresina, apesar das limitações apresentadas, cumpre com a sua função principal de participação dos cidadãos na decisão dos destinos dos recursos vinculados ao OPT. Entretanto, essas limitações pode ser evidenciada, na validação dessa participação, pois a presença de um modesto pensamento de coletividade, percebido nos atores sociais envolvidos na pesquisa, acaba por evidenciar o atendimento de necessidades específicas e imediatas da comunidade, deixando de lado a magnitude do seu alcance coletivo defendido pela participação. Dessa forma, aponta para um maior aperfeiçoamento do Orçamento Popular para mediar os conflitos e os limites que se interpõem na consolidação desse instrumento de gestão participativa.

Pode-se concluir que o caso do Orçamento Popular de Teresina é um instrumento que trouxe para a Prefeitura de Teresina um novo conceito de gestão baseada no diálogo com a comunidade e sobretudo na participação dos indivíduos na destinação dos recursos reservados para o cumprimento deste mecanismo, embora considerando as restrições destacadas e os limites evidenciados, essa experiência consiste no exercício de participação social. A referida experiência quando considera os princípios democráticos que dão sustentação à sua concepção cumpre um papel fundamental para a promoção de uma gestão participativa pelo fato de contribuir no envolvimento do cidadão nas decisões públicas. Por esta razão, o caso do Orçamento Popular de Teresina ao longo dos vinte anos pode ser interpretado como um ensaio importante de uma experiência de participação na gestão pública municipal.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinícius. **Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002)**: transformações e desafios para a pesquisa em administração pública. Brasília, DF: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2002.

ALLEGRETTI, Giovanni et al. **Aprendendo com o Sul**: orçamento participativo no mundo – um convite à cooperação global. Diálogo Global. Estudo n. 25. Portugal, 2012.

ARRECHTE, Marta. O Mito da Descentralização como indutor de maior Democratização e Eficiência das Políticas Públicas. In: VIANNA, Maria Lucia Werneck e Gerschman, Silvia.(org). **A Miragem da Pós-Modernidade** - Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2003.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

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

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre e Belo Horizonte. In Evelina Dagnino (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-46.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORBA, Gustavo Lopes. **A negociação de sentidos sobre participação**: um estudo dos processos dialógicos do Orçamento Participativo de Ipatinga – MG, pelo viés da Cidadania. Dissertação de mestrado em psicologia social. São Paulo: PUC-SP, 2005.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e FELGUEIRAS, Débora. **Orçamento Participativo no ABC Mauá, Ribeirão Pires e Santo André**. São Paulo: Pólis, 2000. 80p. Disponível em: <[http://www.abdl.org.br/.../43/Participacao\\_Social\\_no\\_Brasi\\_Hoje.pdf](http://www.abdl.org.br/.../43/Participacao_Social_no_Brasi_Hoje.pdf)>. Acesso em: mai, 2017.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação Social no Brasil**. Polis Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais. Papers. 1998, 27 p.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAGNINO, Evelina, org. **Sociedad civil, espacios públicos y democratización: Brasu**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

DAGNINO, Evelina “**¿Sociedade civil, participação e cidadania**: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2007.

DEMO, Pedro. **Participação e planejamento arranjo reliminar**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 25, n. 3 p. 31-54, jul./set. 1991.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do Estado e teoria democrática Contemporânea**. São Paulo em perspectiva, n. 15, v. 4, p. 13-22, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2000.

GENRO, Tarso. **Porto da Cidadania**. Porto Alegre: Artes e ofício, 1997.

GIACOMONI, James. **A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do Orçamento Participativo de “Porto Alegre**. Dissertação em Administração. Porto Alegre: UFRGS. 1993, p. 152.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova, São Paulo, n. 36, p. 39-198, 1995.

JACOBI, P. R. **Políticas Sociais locais e os desafios da participação cidadina**. Ciência & Saúde Coletiva, n. 7, p. 443-454, 2002.

KLIKSBERG, B. **Seis teses não convencionais sobre participação**. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, v.3, n.33, jun. 1999.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LIMA, Tereza D’ávila do Nascimento. **Democracia e participação no contexto local: análise do Orçamento Participativo de São Luís na gestão 2009-2012**. 2013. 163 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

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**, Barcelona, vol. XIV, nº 331 (46), ago. 2010. Disponible em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-46.htm>>. Acesso em: mai, 2016.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 10, n. esp, p. 37-45, 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Experiências de Participação**. Lua Nova, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MANUAL DO ORÇAMENTO POPULAR. Teresina. 2015.

MARQUES, Verônica Teixeira. Democracia e novos espaços deliberativos para efetivação da participação como direito. **Anais**. XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em

Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3453.pdf>. Acesso em: mai de 2017.

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

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Revista Pesquisa Qualitativa**. São Paulo (SP), v. 5, n. 7, p. 01-12, abril. 2017. Disponível em: <http://rpq.revista.sepq.org.br/index.php/rpq/article/view/82/59>. Acesso em: jun de 2017.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao setor público**. Brasília: autor-editor, 2009.

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

NETO, Nilo Cruz. **Orçamento Participativo**: O processo de implementação em São Luís. 2009. 158 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

NUNES, João Arriscado. et al. **Para o Povo, com o povo e desde o povo**”: Os Orçamentos Participativos enquanto instrumentos de participação e capacitação pública. GT - Participação pública e democracia: Experiências do Sul e do Brasil. VI Congresso Português de Sociologia: Mundos Sociais Saberes e Práticas. Universidade Nova de Lisboa, 2008. Disponível em: <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/535.pdf>. Acesso em: jun, 20017.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

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

PITANGA, Joseane de Carvalho Leão. **Os efeitos do orçamento popular de Teresina para a promoção de práticas democráticas na gestão pública municipal, 1998 a 2004**. Dissertação de mestrado em Políticas Públicas. Teresina: UFPI, 2006.

RICHARDSON, R. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SÁNCHEZ, Félix Ruiz. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo, democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Marta Zorzal. **Participação social na Gestão Pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES**. São Paulo: Annablume, 2009.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. Controle Social das Políticas Públicas no Brasil. **Revista Controle** – Vol VIII – Nº 1 – Setembro 2010. Disponível em: <http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/76/77>. Acesso em: jun/2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOUZA, C. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo em perspectiva, n. 15, p. 84-97, 2001.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. **Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: São Paulo, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. - São Paulo: Cortez; Recife : EQUIP ; Salvador : UFBA 2001.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UTZIG, Jose Eduardo. Notas sobre o Governo do PT em Porto Alegre. In: GENRO, Tarso. **Porto da Cidadania**. Porto Alegre: Artes e ofício, 1997.

VAZ, Alexander Cambraia N. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em Instituições Participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº10. Brasília, janeiro - abril de 2013, pp. 63-106. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n10/03.pdf>. Acesso em: jun/2017.

WAMPLER, Brian. Expandindo accountability através de instituições participativas. Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (Orgs.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 33-62.

**ANEXOS**

## ANEXO 1

### QUADRO DOS ATORES ENVOLVIDOS NA PESQUISA

TÉCNICOS DA PREFEITURA	
NOME	FUNÇÃO
Karina Kedna Portela Soares Rocha	Assessora Especial do Orçamento Popular de Teresina
Maria do Socorro Pires do Nascimento	Técnica do Orçamento Popular de Teresina
João Felipe da Costa Silva Santos	Técnico do Orçamento Popular de Teresina
REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL	
NOME	ZONA
Francisco Herbert Souza Nascimento	Zona Sudeste
Maria de Lourdes Almeida Costa	Zona Sudeste
Cisneymaicon da Vera Cruz Leite	Zona Centro-norte
João de Deus Gomes	Zona Centro-norte
Francisco das Chagas Bispo de Sousa	Zona Leste
Manoel Soares da Silva	Zona Leste
Valdir Pereira da Silva	Zona Sul
Maria de Jesus dos Santos Cruz Sousa	Zona Sul

## ANEXO 2

### ROTEIRO ORIENTADOR PARA A ENTREVISTA

Roteiro de entrevista para ser aplicado com os representantes da sociedade civil.

#### IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Nome: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Entidade : \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Grau de escolaridade: \_\_\_\_\_

Filiado a algum partido político?

Sim  Não

Qual? \_\_\_\_\_

Qual o tempo de participação no Orçamento Popular (anos)?

1

De 2 a 4

De 5 a 7

De 8 a 10

11 ou mais

#### Conselheiros

Esse ano o Orçamento Popular completa 20 anos na cidade de Teresina, você acha que ocorreu melhorias na sua comunidade após a implementação do Orçamento Popular? Qual?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Você considera que a atual metodologia ou funcionamento do Orçamento Popular facilita a participação social dos teresinenses?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Na sua opinião a população participa das decisões sobre os destinos dos recursos Orçamento Popular?

---

---

---

Você se considera parte do processo de construção do Orçamento Popular?

---

---

---

O Orçamento Popular atende as reais necessidades da comunidade? Ou, existe um direcionamento das propostas a serem aprovadas?

---

---

---

O que é decidido é realmente executado?

---

---

---

O Orçamento Popular pode ser considerado um instrumento de gestão participativa?

---

---

---

Você considera o Orçamento Popular como uma experiência positiva do poder local?

---

---

---

Você acompanha o processo orçamentário até a execução das obras definidas nas assembleias do Orçamento Popular?

### ANEXO 3

#### ROTEIRO ORIENTADOR PARA A ENTREVISTA

Roteiro de entrevista para ser aplicado com os técnicos da Prefeitura de Teresina

##### IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Nome: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Grau de escolaridade: \_\_\_\_\_

Cargo que ocupa na Prefeitura de Teresina: \_\_\_\_\_

##### Técnicos da Prefeitura

Quais os motivos e/ou objetivos que levaram a implementação do Orçamento Popular na cidade de Teresina?

---

---

---

Houve mudanças na metodologia de 1997 até 2017? Se positivo quais foram as mudanças? E quais foram as intenções pretendidas com essas mudanças?

---

---

---

Desde de 2002 que a participação dos cidadãos se dá apenas através das entidades. Esse aspecto se torna um limitante para da participação social no processo do Orçamento Popular?

---

---

---

No momento da escolha das propostas, existem critérios de negociação com os participantes ou são levados em consideração as reais demandas colocadas pelas comunidades?

---

---

---

O Orçamento Popular pode ser considerado um exemplo para a promoção da gestão participativa?

---

---

---

Existem critérios pré-definidos que orientem a dinâmica de distribuição dos recursos? Por exemplo, área de carência da população e de serviços de infraestrutura, população total da região.

---

---

---

Existe a participação social teresinense nas decisões dos destinos dos recursos públicos?

---

---

---

Você acha que ocorreu um processo de melhoria nas comunidades após a implementação do Orçamento Popular? De que forma é possível medir se houve alguma melhoria?

---

---

---

Existe alguma política pública, nesses 20 anos, fruto do Orçamento Popular?