



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

AFRANIO OLIVEIRA DA SILVA

**O ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA COMO INSTRUMENTO
DESCENTRALIZADO DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: CAMINHOS E
TENDÊNCIAS**

TERESINA 2020

AFRANIO OLIVEIRA DA SILVA

**O ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA COMO INSTRUMENTO
DESCENTRALIZADO DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: CAMINHOS E
TENDÊNCIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí como requisito para a obtenção do título de mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Antonio Mendes de Carvalho Buenos Ayres

Área de concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional

Linha de pesquisa: Instituições e Políticas Públicas

TERESINA 2020

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

S856o Silva, Afranio Oliveira da.
O orçamento popular de Teresina como instrumento descentralizado de gestão pública municipal : caminhos e tendências / Afranio Oliveira da Silva. – 2020.
150 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2020.
“**Orientador:** Prof. Dr. Carlos Antonio Mendes de Carvalho Buenos Ayres”

1. Gestão Pública – Finanças. 2. Orçamento Popular. 3. Gestão Participativa. 4. Democracia . I. Título.

CDD 352.4

AFRANIO OLIVEIRA DA SILVA

**O ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA COMO INSTRUMENTO
DESCENTRALIZADO DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: CAMINHOS E
TENDÊNCIAS**

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

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

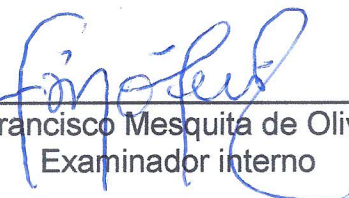
Orientador: Prof. Dr. Carlos Antonio Mendes de Carvalho Buenos Ayres

Aprovada em 18 de janeiro 2021.

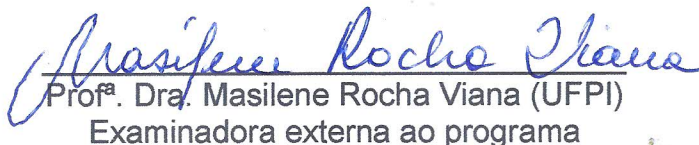
Banca examinadora



Prof^o. Dr. Carlos Antonio Mendes de Carvalho Buenos Ayres (UFPI)
Orientador



Prof^o. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira (UFPI)
Examinador interno



Prof^a. Dra. Masilene Rocha Viana (UFPI)
Examinadora externa ao programa

Dedico esta importante etapa da minha vida acadêmica, à minha família, esposa Rejane Soares e minha querida filha Isabelle Sophia, à minha mãe Isabel Maria e meu pai Valmi Ramos e aos meus irmãos e irmãs, cunhadas e cunhados, sobrinhos.

AGRADECIMENTOS

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

Aos meus familiares, agradeço por termos formado um núcleo familiar repleto de valores, onde o amor e o respeito sempre prevaleceram. Deus me presenteou com a melhor família que eu poderia ter.

Agradeço imensamente à minha esposa e filha pela paciência e compreensão pelos absenteísmos em razão da dedicação a esta importante e valorosa etapa da minha vida.

Sou grato imensamente também aos meus colegas de trabalho, do Ministério público do Estado do Piauí, que compreenderam as ausências do local de labor para assistir às aulas, especialmente ao Iraldo Welington por ter contribuído diretamente na lapidação dessa pedra bruta.

Agradeço aos meus colegas da 5ª turma do mestrado em Gestão Pública da UFPI, especialmente Lima Jr., pelo incentivo e encorajamento em momentos tão incertos.

Agradeço aos professores do curso pelos ensinamentos teóricos e vivenciais na academia, especialmente meu orientador prof. Dr. Carlos Antonio de Carvalho Buenos Ayres e o prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira e a profª Dra. Masilene Viana por aceitar participar da banca examinadora e pelas contribuições para a base desta pesquisa.

Agradeço também as minhas colegas professoras Àurea, Neide, Jesus e Vívian pela compreensão em momentos difíceis dessa caminhada.

Agradeço ainda a Assessora Especial de Orçamento Popular, Karina Kedna Portela Soares Rocha, ligada à SEMDUH, pelas valiosas contribuições com dados e informações.

A todos que fazem parte da minha vivência, GRATIDÃO!

“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.

RESUMO

O orçamento público é um instrumento primordial de gestão das finanças públicas. A democracia participativa é uma latente e irreversível tendência da administração pública contemporânea. Realizando a fusão destes dois pressupostos, tem-se o Orçamento Participativo, o qual é um orçamento público construído com base e fundamento na participação popular. No município de Teresina-PI ele é denominado, desde de 1997, de Orçamento Popular de Teresina (OPT). 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. Dessa forma, a presente pesquisa partiu de uma indagação acerca do OPT: que fatores têm contribuído para o arrefecimento do Orçamento Popular de Teresina ao longo da última década (2010 – 2019), e quais as tendências desse instrumento de gestão orçamentária? A pesquisa teve como objetivo estratégico investigar que fatores têm contribuído para o arrefecimento do OPT na década de 2010 e quais as tendências desse instrumento de gestão pública descentralizada nesse período. Para atingir esse objetivo foi realizada uma pesquisa descritiva qualitativa, como análise documental. 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. O tratamento dos dados se deu por análise de conteúdo de documentos públicos oficiais e trabalhos acadêmicos. Através da pesquisa, constatou-se que nos últimos anos o OP vem perdendo força e outros espaços participativos estão surgindo em Teresina, como “Pensar mais Teresina”, “Teresina Participativa”. Além desses, outros fatores vêm contribuindo para o arrefecimento dessa ferramenta de gestão pública participativa, como a edição do Decreto Federal nº 9.759/2019, que extingue cerca de 700 conselhos participativos no âmbito da administração pública federal. Portanto, constatamos que vários fatores contribuíram para influenciar ou alterar o percurso do OPT ao longo dos últimos dez anos: fatores de ordem metodológica, financeiro, jurídico-administrativo, legal e comportamental, pois, surgiram outros instrumentos de participação social. Desse modo, entendemos que, mesmo com essa ferramenta de gestão enfraquecida, Orçamento Popular de Teresina ainda pode ser um instrumento de gestão pública compartilhada muito importante para o fortalecimento da democracia participativa, uma vez que oportuniza o debate entre gestão local e sociedade, por mais tímida relevância dada a esse mecanismo de participação.

Palavras-chave: Orçamento popular, gestão participativa, democracia.

ABSTRACT

The public budget is a primary instrument for managing public finances. Participatory democracy is a latent and irreversible trend in contemporary public administration. Merging these two assumptions, there is the Participatory Budget, which is a public budget built on the basis of popular participation. In Teresina-PI, since 1997, it has been called the *Orçamento Popular de Teresina* (OPT) - "Popular Budget of Teresina". Participatory public spaces marked by innovative scenarios gained strength with the promulgation of the 1988 Constitution, which enshrined as a principle the participation of civil society in public management. Thus, the present research started from a question about the OPT: which factors have contributed to the cooling of the Popular Budget of Teresina over the last decade (2010 - 2019), and which are the inclinations of this instrument of budget management? The research had the strategic objective of investigating which factors have contributed to the cooling of OPT in the decade of 2010 and what are the inclinations of this decentralized public management instrument in that period. To achieve this objective, a qualitative descriptive research was carried out, such as documentary analysis. Through bibliographic research, a mapping of the conceptual and theoretical categories of the central themes that guide this research is presented: participatory democracy; social participation and participatory management. The data were processed by analyzing the content of official public documents and academic papers. Through this research, it was found that in recent years the Public Budget has been losing strength and other participatory spaces are emerging in Teresina, such as "Think more Teresina", "Participative Teresina". In addition to these, other factors have contributed to the cooling of this participatory public management tool, such as the edition of Federal Decree No. 9,759 / 2019, which extinguishes around 700 participatory councils within the scope of the federal public administration. Therefore, we found that several factors contributed to influence or change the path of the OPT over the past ten years: methodological, financial, legal-administrative, legal and behavioral factors, as other instruments of social participation have emerged. In this way, we understand that, even with this weakened management tool, Teresina's Popular Budget can still be a very important shared public management tool for strengthening participatory democracy, since it allows the debate between local management and society, however timid relevance given to this participation mechanism.

Keywords: Popular budget, participatory management, democracy.

LISTA DE SIGLAS

PMT - Prefeitura Municipal de Teresina
OP - Orçamento Participativo
OPT - Orçamento Popular de Teresina
SEMPPLAN - Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação
SEMDUH – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e de Habitação
PT - Partido dos Trabalhadores
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PDC – Partido Democrata Cristão
PL – Partido Liberal
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP – Partido Progressista
CFRB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
PPA - Plano Plurianual
LOA - Lei Orçamentária Anual
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
PDRAE – Plano Diretor de Reforma Administrativa do Estado
COP – Comissão de Orçamento Popular
COMOP – Conselho Municipal de Orçamento Popular
AI5 – Ato Institucional nº 05
PNPS - Política Nacional de Participação Social
SNPS - Sistema Nacional de Participação Social

LISTA DE FIGURAS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1 - detalhamento do ciclo do Orçamento Popular de Teresina – OPT 2010/2011 | 107 |
| Figura 2 - detalhamento do ciclo do Orçamento Popular de Teresina – OPT-2011/2012..... | 108 |
| Figura 3 - detalhamento do ciclo do Orçamento Popular de Teresina – OPT-2012/2013..... | 109 |
| Figura 4 - detalhamento do ciclo do Orçamento Popular de Teresina – OPT-2012/2013..... | 110 |
| Figura 5 - detalhamento do ciclo do Orçamento Popular de Teresina – OPT-2014/2015..... | 111 |
| Figura 6 - detalhamento do ciclo do Orçamento Popular de Teresina – OPT-2019/2020..... | 112 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina e valores previstos e executados – OPT/2010/2011 | 107 |
| Tabela 2 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina e valores previstos e executados – OPT/2011/2012..... | 108 |
| Tabela 3 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina e valores estimados e executados– OPT/2012/2013..... | 108 |
| Tabela 4 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina e valores previstos e executados – OPT/2013/2014..... | 109 |
| Tabela 5 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina e valores previstos e executados – OPT/2014/2015..... | 110 |
| Tabela 6 - sistemática do ciclo do Orçamento Popular de Teresina e valores previstos e executados – OPT- 2015/2016..... | 111 |
| Tabela 7 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina – OPT/2017/2018 | 111 |
| Tabela 8 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina e valores previstos e executados – OPT/2019/2020..... | 112 |
| Tabela 9 - Dados do Trabalho acadêmico: 20 anos do Orçamento Popular de Teresina-PI: um caso de participação social e gestão..... | 121 |
| Tabela 10 - principais vantagens e desvantagens do OP..... | 122 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 11 - dados do trabalho acadêmico: O planejamento orçamentário participativo de Teresina (PI) 2013 - 2018 | 123 |
| Tabela 12 - Democracia e controle social: a experiência do orçamento popular de Teresina - Piauí (2005 — 2013) | 125 |
| Tabela 13 - Débitos de execução de propostas | 126 |
| Tabela 14 - relatório da Assessoria Especial de Orçamento Popular: dados relativos a propostas, entidades..... | 126 |
| Tabela 15 - Orçamento participativo numa cidade do nordeste do Brasil: dilemas e possibilidades (2010) | 128 |
| Tabela 16 - Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? | 130 |
| Tabela 17 - Instituições Participativas em Crise: uma análise da democracia brasileira pós vigência do Decreto Nº 9.759/2019(2020)..... | 132 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1 - síntese dos documentos utilizados nesta pesquisa | 104 |
|-------------------------------------------------------------------|-----|

SUMÁRIO

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 1.1 Aspectos metodológicos | 17 |
| 2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA: A TRILOGIA NECESSÁRIA PARA AS BASES TEÓRICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO | 19 |
| 2.1 Democracia | 19 |
| 2.1.1 Gênese e evolução da Democracia Direta | 24 |
| 2.2 Democracia Representativa x Democracia participativa | 27 |
| 2.2.1 Democracia representativa | 31 |
| 2.2.2 Democracia participativa | 33 |
| 2.3 Participação e democracia no Brasil | 37 |
| 2.3.1.1 Aspectos históricos do fenômeno da participação no Brasil | 38 |
| 2.3.1.2 Primeiro ciclo (anos 1960): da explosão do povo nas ruas, à resistência, à repressão | 40 |
| 2.3.1.3 Segundo ciclo da participação – lutas e movimentos na década de 1970, organização das bases | 41 |
| 2.3.1.4 Terceiro ciclo da participação na década de 1980: Diretas já! e o processo constituinte | 42 |
| 2.4 Participação institucionalizada | 43 |
| 2.5 Administração Pública democrática e Participação popular | 45 |
| 2.6 Cidadania | 48 |
| 3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO DESCENTRALIZADA: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E ORÇAMENTÁRIOS | 51 |
| 3.1.1 Administração Pública | 51 |
| 3.1.2 Administração Pública municipal na Constituição Federal de 1988 | 56 |
| 3.1.3 A autonomia política, administrativa, financeira e orçamentária do município | 61 |
| 3.2 Orçamento Público: modelos e características históricas assumidas na sociedade brasileira | 65 |
| 3.2.1 Concepções de autores sobre Orçamento Público e breves análises críticas | 65 |
| 3.2.2 Discussões sobre a dinâmica do Orçamento Público ao longo dos processos históricos particulares da sociedade brasileira | 68 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.3 Descentralização orçamentária, planejamento e participação na década de 2010: novas tendências | 79 |
| 4 ASPECTOS POLÍTICOS DE TERESINA E O SURGIMENTO DO OPT | 87 |
| 4.1 Contextualização política do município de Teresina | 87 |
| 4.2 O poder Executivo de Teresina | 90 |
| 4.3 As principais formas de participação da sociedade | 92 |
| 4.4 Antecedentes históricos do Orçamento Participativo | 94 |
| 4.5 O Orçamento Popular de Teresina - OPT | 98 |
| 5 ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA: O CAMINHO ESTRUTURAL PERCORRIDO E SUAS TENDÊNCIAS NA ÚLTIMA DÉCADA | 103 |
| 5.1 Análise dos documentos coletados sobre o OPT | 103 |
| 5.2 O caminho do OPT na última década: estrutura e funcionamento | 106 |
| 5.2.1 Quem participa do OPT? | 112 |
| 5.2.2 Como participar do OPT? | 113 |
| 5.3 Descrição das etapas do OPT | 114 |
| 5.4 Tendências do OPT, na última década, e os fatores causadores do arrefecimento desse instrumento | 121 |
| 6 CONCLUSÃO | 133 |
| REFERÊNCIAS | 139 |

1 INTRODUÇÃO

Após o processo de redemocratização no Brasil, em 1985 no final dos Governos Militares, pode-se observar a evolução e a busca incessante de promover uma maior participação do povo nas decisões políticas. O Orçamento Participativo (OP) passou a ser uma boa ferramenta para a gestão dos governos pelo Brasil, permitindo ao cidadão propor ou até decidir questões orçamentárias de sua cidade. O OP traz dinamicidade de forma que a cada situação, ele venha a se adaptar, buscando de forma conciliativa e até aperfeiçoadora os anseios da população.

Com cada vez mais experiências, geralmente em prefeituras municipais, aumentou pelo Brasil a estimulação da participação popular justamente pelas próprias políticas governamentais redesenhadas para uma nova vertente de gestão. Foram criados Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social e, com o exemplo mais deliberativo de gestão de OP no município de Porto Alegre (RS), sendo pioneira num modelo mais amplo e mais planejado de administração participativa.

Neste contexto a ampliação da importância do tema da participação nas decisões da gestão governamental, nas agendas nacional e mundial, ocorre no contexto histórico de mudanças socioeconômicas, políticas e culturais que impactaram diversas dimensões da vida social, tanto nos países capitalistas centrais, como na periferia do sistema. A transnacionalização da economia e os efeitos produzidos pelas inovações tecnológicas modificaram as bases materiais e culturais até então assentadas na produção industrial fordista-taylorista e no modelo social, político e cultural que conformaram parcela significativa dos Estados de Bem-Estar no capitalismo do pós-guerra.

O Brasil se tornou, desde os anos 1990, uma referência internacional em inovações institucionais que visam a participação de atores sociais, individuais ou coletivos, na elaboração, gestão e controle de políticas públicas. Estes mecanismos de interface socioestatal têm sido entendidos e analisados como verdadeiras “instituições participativas”, cujo traço comum é a existência de arenas políticas que contam com a participação de atores governamentais, especialmente do Poder Executivo, e da sociedade civil, em sua maioria atores coletivos, debatendo de forma conjunta em espaços que são simultaneamente de reivindicação, pactuação e deliberação (PIRES, 2011).

O processo de profundas transformações na estrutura sócio-econômica e no arcabouço político-institucional do País foi acompanhado do surgimento, a partir do final dos anos 70 e início dos anos 80, de novos atores sociais e de novas práticas político-culturais no contexto da ampliação e da vitalização da sociedade civil e da esfera pública, indicando que apesar da crise e da fragmentação social, formou-se um quadro fecundo de construção do espaço público brasileiro.

Conforme Avritzer (2013), depois de mais de três décadas do regime democrático iniciado em 1985 – o mais longo de toda sua história –, o Brasil vem se afirmando como uma das principais nações a vivenciar mudanças significativas no tradicional modo de fazer política. Com três mandatos consecutivos de convergência programática, os governos Lula e Dilma consolidam o reposicionamento do país no mundo, bem como realizam parte fundamental da agenda popular e democrática aguardada depois de muito tempo (AVRITZER, 2013).

A efervescência política transbordou para diversas áreas, engajadas e impulsionadas pelas mobilizações em torno das reformas de base. A emergência de lideranças estudantis, sindicais, culturais e políticas apontavam para a concretização da agenda popular e democrática (AVRITZER, 2013).

Lima e Sousa (2010) afirmam que, para o melhor desempenho das práticas de Orçamentos Participativos, é preciso um desenho institucional favorável, infraestrutura associativa, vontade política das autoridades competentes e capacidade financeira do município. Portanto, pensar as possibilidades de alocação de recursos e ampliação da capacidade financeira é o primeiro ponto, enquanto que pensar as possibilidades de controle e fiscalização por parte da sociedade civil é o segundo para melhorar a qualidade destas práticas.

No contexto atual, pesquisamos o tema da democracia participativa, tendo como referência o caso do Orçamento Popular de Teresina-PI. Partimos da hipótese de que essa ferramenta de planejamento e gestão orçamentária participativa, instrumento de governança pública, tenha tido seu processo arrefecido devido a fatores financeiro-orçamentário, na última década (2010 – 2019).

No que diz respeito aos motivos da escolha do tema: *OPT – caminhos e tendências na última década*, estão ligados às notícias na mídia local acerca da não execução ou baixa execução das propostas aprovadas e inseridas no Orçamento do município de Teresina para o cumprimento das demandas das comunidades. Na verdade, sob a ótica do mestrando, ainda há um tabu quanto às temáticas a serem

propostas para que tenham êxito na seleção do mestrado. Qual temática poderá, dentro de cada linha de pesquisa, atrair o examinador e o candidato poderá obter êxito? Na verdade, essa pós-graduação ainda se apresenta como um seleto grupo de qualificações que, fora da academia, a patente é mais forte e almejada que o próprio caminho a ser percorrido e os resultados a serem alcançados. Dessa forma, ratifico a escolha da temática por pura curiosidade despertada pela imprensa local e pelas leituras incipientes acerca do tema da democracia participativa.

A temática aqui pesquisada, já foi foco de vários trabalhos acadêmicos, como dissertações de mestrado, artigos científicos, dentre esses os temas: 20 anos de OPT; OPT: dilemas e possibilidades; os instrumentos de planejamento participativos de Teresina, etc. Porém, pesquisamos a lacuna que, certamente, a sociedade teresinense se pergunta: que fatores têm contribuído para o arrefecimento do Orçamento Popular de Teresina ao longo da última década (2010 – 2019), e quais as tendências desse instrumento de gestão orçamentária?

Diante da hipótese mencionada acima e da questão de pesquisa evidenciada, utilizamos como objetivo estratégico, investigar que fatores têm contribuído para o arrefecimento do OPT na década de 2010 e quais as tendências desse instrumento de gestão pública descentralizada nesse período e para os anos vindouros. Especificamente, traçamos como objetivos: analisar documentos públicos oficiais arquivados nos órgãos da prefeitura de Teresina, como decretos, regimentos, leis, manuais de OPT; documentos acadêmicos como, dissertações de mestrado e artigo científico. Outro objetivo específico, foi descrever a metodologia de participação da sociedade civil organizada na elaboração e aprovação das políticas públicas inseridas na peça orçamentária; contextualizar o processo político-partidário que conduziu a prefeitura de Teresina nos últimos dez anos (2010-2019); apontar tendências pelos quais o Orçamento Popular de Teresina tem seguido nessa última década.

Para atingir os objetivos, foi realizada uma pesquisa descritiva qualitativa, com análise documental. Apresentou-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. O tratamento dos dados se deu por análise de conteúdo de documentos públicos oficiais e trabalhos acadêmicos.

Além disso, realizou-se um levantamento bibliográfico através do qual buscou-se 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, focando também na gestão pública participativa.

Quanto à estrutura dessa pesquisa, ela foi organizada em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão.

No primeiro capítulo, para alcançar os objetivos teóricos propostos foi realizada, 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 e cidadania.

No segundo capítulo, tratou-se das principais características do município como unidade da federação com autonomia política, financeira e administrativa. Tratou-se também de aspectos conceituais 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.

Quanto ao capítulo três, foi realizada uma discussão acerca da contextualização política do município de Teresina, poder executivo, bem como o surgimento do Orçamento Popular de Teresina – OPT.

No capítulo quatro, com a intenção e propósito da pesquisa, aprofundou-se na análise de documentos oficiais da PMT, trabalhos acadêmicos, leis e decretos, com o intuito de responder à questão proposta inicialmente. Nesse capítulo, realizamos uma análise dos manuais de Orçamento Popular de 2010 a 2020, descrevendo a metodologia de participação, a composição do conselho, os fóruns zonais, as propostas apresentadas. Além disso, fizemos uma análise de trabalhos acadêmicos sobre o OPT. Nesse capítulo, o propósito foi aprofundar na investigação de fatores que contribuíram para o arrefecimento do OPT, na última década (2010-2019).

Como conclusão da pesquisa, procuramos responder à pergunta inicialmente proposta e apresentar os principais resultados da análise dos dados.

Através desse estudo foi possível obter respostas a nossa indagação inicial; também foi possível constatar nossa hipótese delineada e cumprir todos os objetivos definidos. Percebeu-se, ao longo do trabalho, que a pesquisa cumpriu suas metas

definidas, a partir da investigação dos fatores que provocaram o arrefecimento do OPT, afinando, assim, com a teoria da democracia representativa e participativa, com os aspectos legais e jurídicos dessa ferramenta de gestão, e, sem dúvida, com aspectos que envolvem a mudança de comportamento dos cidadãos resultante da participação destes em outras ferramentas de gestão instituídas pela Prefeitura Municipal de Teresina. Dessa forma, a pesquisa traz na sua conclusão todos esses fatores que contribuíram para o enfraquecimento do OPT, nessa última década no município de Teresina.

Aspectos Metodológicos

A capacidade humana não foi capaz de memorizar todos os acontecimentos de nossa história a tal ponto de não esquecermos de nenhum detalhe que julgamos importante em um dado momento. A memória pode também alterar lembranças, esquecer fatos importantes ou deformar acontecimentos. Por possibilitar realizar alguns tipos de reconstrução, o documemo escrito constitui, portanto, uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais (NASSER, 2008).

O documento, portanto, é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois, não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (NASSER, 2008).

Conforme Flick (2009), os métodos qualitativos consideram a comunicação do pesquisador com seu campo como parte da produção do conhecimento capaz de interferir no processo, por isso, faz parte da análise dos dados perceber que "o objeto por excelência da pesquisa qualitativa é a ação interpretada, simultaneamente, pelo pesquisador.

A pesquisa em comento, teve como opção metodológica, um estudo qualitativo, analítico e descritivo, em que o pesquisador apenas registra e analisa os fatos observados sem interferir neles. Strauss e Corbin (2008) argumentam que a pesquisa qualitativa produz descobertas não obtidas por procedimentos estatísticos ou outros meios de quantificação e a parte primordial da análise é a interpretativa.

A metodologia qualitativa “visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática. Assume, em geral, a forma de levantamento” (SILVA E MENEZES, 2005, p. 21).

Conforme Lakatos (2008), a pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de materiais publicados e é alicerçada primordialmente nas contribuições de autores sobre determinado assunto com a finalidade de amparar a fundamentação teórica do estudo. Lakatos (2008) ainda explana que pesquisa documental se baseia em materiais brutos, que ainda não receberam uma lapidação técnica ou que são originariamente documentos internos, caminho este adotado por esta pesquisa.

Dessa forma, a pesquisa foi subsidiada pelo método descritivo e análise documental 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 acadêmico pesquisado, identificando o Orçamento Popular enquanto processo que possibilita o cidadão participar das discussões dos recursos públicos.

Embora a pesquisa tenha sido desenvolvida pelo estudo bibliográfico e análise documental (análise de conteúdo), foi necessário e importante visitar a Assessoria Especial de Orçamento Popular, na Prefeitura Municipal de Teresina - PMT, centro da cidade, para colher informações e materiais, como os manuais de Orçamento Popular de 2010 a 2020, decretos e outros normativos. Foi fundamental também, para perceber a dinâmica do setor de OPT, vez que desde 2014 houve uma redução na estrutura físico-jurídica do arcabouço responsável pelo gerenciamento dessa ferramenta de gestão participativa.

Por derradeiro, foi feito um levantamento e análise dos manuais de orçamento popular desde 2010 até 2019/2020, dos decretos que definiram as regras em cada ano de elaboração do orçamento e de leis relativas a instituição de Conselho de Orçamento Popular e a instituição permanente do programa no âmbito do município; também foi realizada análise de 06 (seis) trabalhos acadêmicos relacionados ao

tema, sendo, 03 (três) dissertações de mestrado e 03 (três) artigos científicos, conforme quadro 01, páginas 104 e 105 desta dissertação.

Portanto, a pesquisa que se desenvolveu se encaixa como bibliográfica e documental (análise de conteúdo), a qual, segundo Vergara (2004), e Marconi e Lakatos (2008), é o marco inicial de qualquer estudo, uma vez que busca reunir o maior conhecimento publicado relacionado ao objeto da pesquisa. Ainda, Segundo Gil (1999), a pesquisa bibliográfica e a documental são semelhantes, estando sua maior diferença nas fontes de pesquisa, sendo que a primeira se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, as referências bibliográficas, também chamadas de secundárias, enquanto a segunda vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico.

2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA: A TRILOGIA NECESSÁRIA PARA AS BASES TEÓRICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Este primeiro capítulo do nosso trabalho tem como escopo abordar, à luz de autores especializados em democracia participativa, os diversos conceitos, concepções e teorias da democracia, com diferentes abordagens: democracia representativa x democracia participativa, gestão pública e participação e cidadania, além de outras categorias de palavras como representação, sociedade civil, abordadas quando da relação com o termo participação, o qual guarda uma relação embrionária com o termo democracia. A nominata do capítulo é importante, pois esse tripé é uma construção entrelaçada dos três conceitos, os quais são fundamentais para compreensão da temática da democracia participativa.

2.1 Democracia

O termo Democracia, apesar de antigo, ainda não foi apreendido totalmente pela cidadania. Some-se a isso o fato de que a palavra é interpretada de forma diversa por diferentes grupos sociais. Democracia é um conceito nascido na Grécia Antiga. Essa experiência foi vivida por Atenas, principal centro político da época, por cerca de um século, a partir do século V, a.C. A democracia ateniense era direta, todos os cidadãos poderiam participar da Eclésia (assembleia popular) que tomava

as decisões, as quais eram decididas em praça pública (GALVÃO; MEFFE 2010; LIMA, 2008).

Para Galvão e Meffe (2010), a Constituição da República Federativa do Brasil traz em seu art. 1º a seguinte dicção: “todo poder emana do povo”. Para eles é o que se chama de Democracia, onde teoricamente, temos o governo do povo. Como ficou imortalizada na cultura da humanidade pelos gregos antigos, a “Democracia é o governo do povo”, este é o “detentor da soberania e do poder político” (GALVÃO; MEFFE, 2010).

A relação existente entre a Carta cidadã de 1988 (BRASIL, 1988) e a Democracia ateniense e grega é uma construção histórica, pois estas serviram de modelo para todos os Estados Modernos, cujos povos entendidos aqui como a multidão que habita determinadas porções da superfície terrestre, denominadas de territórios nacionais, tenha optado, por livre manifestação histórica e cultural por adotar um sistema político-democrático (GALVÃO; MEFFE, 2010).

A democracia ateniense era uma das mais prósperas das cidades da antiguidade, devido à intensa vida cultural, comercial e política (GALVÃO; MEFFE, 2010). Para Lima (2008), a democracia ateniense era direta, todos os cidadãos poderiam participar da Eclésia (assembleia popular) que tomava as decisões, as quais eram decididas em praça pública. Em Atenas, porém, o exercício do poder político era limitado. Somente aqueles considerados cidadãos é que poderiam participar da vida política na polis, ou seja, apenas os homens atenienses livres e maiores. Cidadãos eram considerados apenas os maiores de 18 anos, nascidos de pais e mães atenienses. Os cidadãos tinham três direitos essenciais: liberdade individual, igualdade com relação aos outros cidadãos perante a lei e direito de falar na assembleia (LIMA, 2008).

Os gregos antigos, desde Sócrates e Platão, consideravam a democracia como um valor e a política como uma espécie de ciência superior para a organização das sociedades (GALVÃO; MEFFE, 2010).

Lima (2008) leciona que, desde a antiguidade clássica, em cidades como a Grécia e Roma que se constituem a base do pensamento jurídico, político e filosófico do Ocidente, a questão da igualdade entre as pessoas sempre esteve no centro do pensamento humano.

Na Grécia Antiga, apesar de todo o ideal democrático existente, podemos perceber que, sob um ponto de vista moderno, não havia uma real igualdade entre

os homens. O exercício dos direitos políticos não era praticado por todos. O povo de uma cidade ou pólis que detinha a possibilidade do exercício dos direitos políticos não era formado por toda a população, que, em sua grande maioria, era composta de escravos, estrangeiros e metecos, os quais não faziam parte do corpo eleitoral (LIMA, 2008).

Com o devir histórico, notadamente com o desenrolar da Idade Média e do Feudalismo, houve o enfraquecimento da Polis e conseqüentemente o conceito de democracia, eminentemente europeu (GALVÃO; MEFFE, 2010), caiu em relativo desuso e quase sumiu das discussões políticas, surgindo, assim, um período de “trevas” comandado pelo poder da Igreja Católica (clero) e pelo poder do rei (nobreza) e seus sustentáculos.

Foi Maquiavel (1469 – 1527), com o livro o *príncipe*, quem iniciou a retomada das discussões que fariam a democracia retomar a pauta, ao menos em parte do Ocidente (GALVÃO; MEFFE, 2010). Então, para estes autores, a democracia moderna ganhou novo fôlego a partir do século XVII, com pensadores iluministas, como: Jonh Looke, Hobbes, Rousseau, Montesquieu, dentre outros. Estes autores iluministas consolidaram as bases das ideias da democracia que temos hoje e formam pensadores mais importantes de um de seus principais agentes, o Estado (GALVÃO; MEFFE, 2010).

Para Bobbio (2000), o conceito de democracia reproduz uma definição que o próprio autor chama de mínima, a qual se caracteriza por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelece quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. O princípio democrático estabelece a regra da maioria, como nos diz Bobbio (2000), ou seja, é a regra, a base da qual são consideradas as decisões coletivas, e, portanto, vinculatórias para todo o grupo. Em geral, a apropriação do conceito de Democracia se assenta nas escolhas da maioria.

O autor, porém, amplia o conceito de democracia, explicando que é indispensável uma terceira condição: é necessário que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger tenham garantidos certos direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc.

Esses direitos foram à base do nascedouro do Estado Liberal e constructos do estado de direito, explica Bobbio (2000). É um estado que se subordina ao império da Lei, mas que também se circunscreve aos direitos “invioláveis” do indivíduo. O estado liberal, na leitura de Bobbio (2000), é pressuposto não só histórico, mas

jurídico do estado democrático, sendo ambos interdependentes em dois modos: do liberalismo à democracia, pois é necessária a existência de certas liberdades para o exercício correto do poder democrático; e da democracia ao liberalismo, em razão da necessidade do poder democrático para garantir a existência das liberdades fundamentais.

Bobbio (2000) conclui de modo enfático dizendo que é pouco provável que exista estado não democrático que garanta as liberdades individuais; ou de outro modo, é pouco provável que exista estado não liberal que assegure o funcionamento correto da democracia. A base dessa discussão se assenta na concepção do Estado moderno.

Nessa toada, Galvão e Meffe (2010) lecionam que na consolidação do Estado Moderno, o conceito de democracia sofreu um deslocamento de seu sentido original: de uma forma de organização da *pólis*, tornou-se uma sustentação jurídica para o conceito de governança. Assim, o Estado acabou por fazer da democracia uma forma de legitimação de seu próprio poder, ao materializar a transferência das decisões públicas, do público para o Estado que paira acima de todos (GALVÃO, MEFFE, 2010). Os autores concluem que, por esse motivo, quem domina o Estado, domina a sociedade.

Para Albuquerque (2005) o Estado Moderno em seu sentido histórico inovador de oposição ao Estado Absolutista, constrói-se sobre os princípios da liberdade e da igualdade, amparados na percepção de mundo e das hierarquias das sociedades europeias em que despontam. Nesse contexto, sobressai a democracia, numa onda de percalços e contradições, com atributo constituinte e com pretensão de universalidade.

Para o autor, a democracia agrega pretensão de universalidade na medida em que não há Estado atual que não a reivindique, ainda que não a leve a efeito por meio de suas instituições, sofrendo grandes abalos e precária continuidade (ALBUQUERQUE, 2005).

Ainda em consonância com o que leciona Albuquerque (2005), democracia é então valorada, permitindo-se que os conflitos ganhem um sentido de promoção do reconhecimento da diversidade, indo além da tolerância, para tornar possível a convivência em meio a contradições e frustrações políticas. (ALBUQUERQUE, 2005).

Albuquerque (2005), propondo-se a investigar a natureza dos limites institucionais da prática democrática, afirma que o mundo grego da democracia clássica detinha uma compreensão unificada das esferas pública e privada, diferentemente do mundo de hoje, onde existe um espaço denominado esfera pública, e no qual vige uma sociabilidade que vai além da esfera de indivíduos, sendo expressão de uma complexa capacidade organizacional.

A democracia moderna, retratada por Bobbio (2000), Albuquerque (2005), Galvão e Meffe (2010) é nascida como democracia representativa, contraposta à democracia dos antigos, e como tal deveria se caracterizar pela representação política.

Para Albuquerque (2005), os verdadeiros princípios democráticos são a soberania popular e a participação (direta ou indireta) do povo nas tomadas de decisões. O primeiro princípio, na opinião do autor, refere-se à origem do poder, ou quem é parte legítima para exercê-lo; o segundo, a participação do povo, é classificada como meio para assegurar que a própria vontade popular esteja positivada no ordenamento jurídico-político da sociedade.

Galvão e Meffe (2010, p. 23/24) lecionam que há uma grande diversidade de características dos regimes democráticos, porém eles anotam várias características que as tornam semelhantes:

- ✓ Democracia é o governo onde as pessoas exercem o poder por delegação momentânea de atribuições a representantes legalmente eleitos através dos outros tantos por delegação indireta, nomeados pelas autoridades eleitas.

- ✓ Há um arcabouço legal que iguala todas as pessoas em seu dever de obedecer às leis e regula e orienta as ações de um agente, o Estado, que foi criado para garantir esse princípio igualitário, além de organizar socialmente as pessoas em seu território, tanto interna quanto externamente.

- ✓ Há instituições que são a materialização do poder soberano das pessoas, cuja natureza é normatizar, controlar e fiscalizar a vida social, em nome do bem comum, para além dos indivíduos e grupos.

- ✓ As práticas e políticas públicas, bem como a manutenção da ordem econômica e a vida cultural da sociedade têm objetivo de promover a igualdade e a liberdade racial, religiosa, étnica e regional.

- ✓ O poder é descentralizado e exercido de modo que não haja super ou sub-representação de nenhum grupo da sociedade.

✓ A democracia garante que todas as pessoas tenham, não apenas direitos a serem considerados, mas também deveres a serem exercidos.

Os autores concluem que as formas de organizar e de governar as sociedades, seja em pequenas vilas, seja em Cidades-Estado, seja modernamente, em Estados Nacionais, não foram sempre as mesmas. Em cada lugar havia uma “dosagem” de democracia ou não democracia com um nível de entendimento do que era público ou privado (grifo nosso).

2.1.1 Gênese e evolução da Democracia Direta

Abordando o tema de um ponto de vista histórico, como exemplo clássico, Atenas pode ser considerada o berço da democracia direta, onde o povo reunia-se na Ágora para o exercício direto e imediato do poder político. A base social escrava, aliada ao inegável valor que era dado à integração na vida política, eram condições que permitiam o funcionamento deste sistema de democracia, haja vista, que os homens livres, por disporem de tempo para tratar de negócios públicos, enxergavam no ordenamento estadual mais do que a complementação ou prolongamento de sua vida individual, mas sim, a condicionante de sua existência (BONAVIDES, 1999, p. 268-269).

Solidificados na ideia de que todos os homens eram iguais e livres para expressarem opiniões, não havia razão para outorgar o poder de decidir as questões de interesse coletivo a apenas um homem ou a um grupo. Todos eram capazes de opinar e decidir sobre todas as questões da comunidade. Discriminações de riqueza, beleza, ou cultura não eram consideradas e todas as opiniões mereciam ser ouvidas.

Neste sentido, Silva (2003, p. 96) explica que a democracia direta é:

(...) aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando. Suas características são a instantaneidade, a imediatidade e a exaustividade, porque as manifestações de vontade se dão num único ato, sem intermediação e todas as decisões de interesse da polis ou civitas são tomadas pelo povo, em geral, reunidos em assembleias populares. Significa isso que, na democracia direta, o povo governa a si próprio por uma participação efetiva e imediata, com exclusão de qualquer ideia de representação.

Essa participação efetiva e imediata, nas instituições gregas, era fundamentada nos princípios da Isonomia, isotimia e da isagoria. O primeiro era concretizado na igualdade de todos na elaboração legislativa e na obediência à norma produzida, que não permitia discriminação de ordem jurídica em proveito de classes ou grupos sociais. O segundo permitia aos cidadãos o livre acesso ao exercício das funções públicas, inexistindo, portanto, a conquista de ascensão pela via da hereditariedade, raça ou sangue. Com relação ao princípio da isagoria, este era concretizado no direito da palavra, ou seja, pela igualdade reconhecida a todos de se manifestarem nas assembleias populares (NITTI *apud* BONAVIDES, 1999, p. 270).

Cabe destacar que a igualdade apregoada pelos Gregos era relativa, uma vez que estrangeiros, mulheres e escravos não eram incorporados nas ágoras por serem tidos como incapazes de debater e opinar a respeito dos interesses da cidade. Os escravos, em especial, eram considerados deficientes de racionalidade se comparados com os senhores. As mulheres eram consideradas menos racionais que os homens, e restringiam suas atividades à vida doméstica. A Cidadania estava, pois, circunscrita aos adultos livres, de sexo masculino e em algumas cidades nem mesmo a todos eles.

Por outro lado, Silva (2005, p. 96) afirma que foi na Suíça, no século XII, principalmente na parte itálica do território que ocorreram as primeiras formas de democracia direta, onde seus habitantes se reuniam para solucionar os problemas coletivos. Já no século XIII, surgiram as *Landsgemeinden* nos três cantões dos Alpes alemães, que eram investidas em poder para eleger as autoridades políticas e jurídicas, editar leis e regulamentos, declarar guerra, retificar tratados, entre outros.

Durante muito tempo *Landsgemeinden* foi o órgão por excelência em todos os pequenos Cantões da Suíça central e oriental, começando a sua abolição no século XIX. Na realidade, trata-se de uma assembleia, aberta a todos os cidadãos do Cantão que tenham a permissão para votar, impondo-se a estes o fato de comparecer como uma obrigação (DALLARI, 2012, p. 152).

A respeito do procedimento da assembleia, atualmente, a *Landsgemeinden* reúne-se ordinariamente uma vez por ano, sendo possível, entretanto, ocorrer convocações extraordinárias. Na maioria dos casos, só foi admitida a convocação pelo Conselho Cantonal; todavia, existem alguns Cantões que admitiram a convocação por um certo número de cidadãos. Há uma publicação prévia dos assuntos a serem submetidos à deliberação, podendo ser votadas proposições de

cidadãos ou do Conselho Cantonal, remetendo-se a este todas as conclusões (DALLARI, 2012, p. 152-53).

Em relação aos assuntos tratados em assembleia, a *Landsgemeinden* realiza votações de leis ordinárias, emendas à Constituição do Cantão, tratados internacionais, autorizações para a cobrança de impostos e para a realização de despesas públicas de certo vulto, cabendo-lhe também decidir sobre a naturalização cantonal (DALLARI, 2012, p. 152-53).

Cabe acrescentar que o sistema de democracia direta é defendido por Jean-Jacques Rousseau (2011, p. 107), o qual, através de sua obra “O contrato Social”, realizou uma série de argumentos favoráveis à soberania do povo e a sua irrepresentatividade, conforme infere-se de seu discurso, *in verbis*:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada, ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ela é a mesma ou é outra, não há meio-termo. Os deputados do povo, portanto, não são nem podem ser seus representantes, são apenas comissários; nada podem concluir definitivamente. Toda lei que O Povo não ratificou é nula, não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre; está muito enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento, tão logo estes são eleitos, ele é escravo, é nada.

Convém lembrar que essa ideia contrária à representação do povo, no pensamento rousseauiano, era em relação à função legislativa, admitindo ele a representação para o governo, ou seja, para os membros do poder executivo. Isto fica claro quando o autor assinala que não sendo a lei senão a declaração da vontade geral, está claro que, no Poder Legislativo, o povo não possa ser representado: mas pode e deve sê-lo no poder executivo, que não é senão a força aplicada à lei (BENEVIDES, 1991, p. 52).

Apesar de defensor da democracia direta em sua forma pura, Rousseau (2011, p. 80-82) reconhece que jamais existiu, nem existirá, uma democracia verdadeira, uma vez que é contra a ordem natural um grande número governar e o menor número ser governado. Não se consegue, pois, efetivar na prática esses ideais, o que propulsiona o surgimento de formas mistas. Fica nítida essa posição de Rousseau quando ele afirma que se existisse um povo de Deuses, governar-se-ia democraticamente, porém, governo tão perfeito não convém aos homens.

Nesse sentido, as condições que permitiram o surgimento e manutenção da democracia direta, com o passar do tempo foram suprimidas por circunstâncias

propulsoras da transição para o modelo representativo. Uma delas foi a extensão da cidadania, uma vez que o modelo até então praticado exigia participação ativa, constante e efetiva dos cidadãos na Polis, mas que, com o aumento do contingente humano, impraticáveis se tornaram as deliberações de todo o povo em praça pública, sem contar que, em finais do século XIX ocorre a universalização do sufrágio, o que aumentou ainda mais a gama de participantes políticos nas cidades.

Aliado a isso, ocorreram também impasses de cunho social e político, o que demandou maior capacitação técnica não encontrada na grande maioria dos homens médios para a resolução das lides.

Bobbio (2000, p. 76) bem coloca que:

Das duas diferenças entre a democracia moderna e a democracia antiga, a primeira foi o efeito natural da alteração das condições históricas, a segunda, ao contrário, foi efeito de uma diferente concepção moral do mundo. A substituição da democracia direta pela democracia representativa deveu-se a uma questão de fato; o distinto juízo sobre a democracia como forma de governo implica uma questão de princípio. As condições históricas alteraram-se com a transição da cidade-estado para os grandes Estados territoriais. O próprio Rousseau, embora tivesse feito o elogio da democracia direta, reconheceu que uma das razões pelas quais uma verdadeira democracia jamais existiu e jamais existirá, era que ela exige um Estado muito pequeno 'no qual seja fácil para o povo reunir-se e no qual cada cidadão possa facilmente conhecer todos os outros'.

Viu-se então que o modelo até então praticado era insuficiente para responder as demandas, sendo obsoleto para o momento histórico vivido, motivo pelo qual deu-se abertura ao modelo de democracia representativa. Superada a análise da democracia direta, cabe agora o exame da democracia representativa.

Nessa toada, a discussão da participação (direta ou indireta) da população nas decisões, nos leva à abordagem dos tópicos a seguir: a democracia representativa e a democracia participativa.

2.2 Democracia Representativa x Democracia participativa

Nosso país passou por muitas transformações ao longo dos últimos trinta e cinco anos, transformando-se em um país democrático e com uma impressionante diversidade de práticas participativas, as quais vinculam o Estado e a sociedade no processo de formulação de políticas públicas e redistribuição de bens e serviços (AVRITZER, 2009, ALMEIDA, 2013).

Para Almeida (2013), essas práticas participativas e/ou representativas vão desde as mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito; até as menos conhecidas, como as conferências de políticas públicas; passando pela reestruturação e ampliação de experiências preexistentes, como as audiências públicas, os conselhos e os comitês de bacia hidrográfica; sem prescindir da valorização de práticas menos afamadas, como as ouvidorias e as mesas de negociação e de diálogo, e da criação de espaços completamente distintos, como os orçamentos participativos.

Corroborando com as palavras de Almeida (2013), a participação, desse modo, cobre repertório amplo de influência direta dos cidadãos, como se dá nos referendos, plebiscitos e iniciativa popular, e formas de participação indireta e via representação, como, as instituições participativas (IPs), que introduzem novos pontos de interação constante entre sociedade e Estado.

Para Pernalette (2006), parece haver consenso hoje acerca da ideia de que a democracia é a forma de governo que melhor garante a convivência e a defesa dos direitos, bem como a execução de políticas públicas participativas (grifo nosso). A autora menciona ainda, que hoje as instituições devem formar cidadãos autônomos, solidários e responsáveis, capazes de ser gestores de uma nova sociedade.

Nessa toada, a sociedade que vem sendo defendida, por exemplo, em um encontro internacional sobre educação, é profundamente democrática e participativa, constituída de verdadeiros cidadãos com voz e poder (PERNALETE, 2006). A sobredita sociedade, conforme o pronunciamento, é aquela que rejeita o autoritarismo e combate a miséria, a ignorância e a pobreza como impedimentos essenciais ao exercício da cidadania e a um desenvolvimento sustentável.

A genuína democracia supõe uma confiança radical nos seres humanos, e proclama o sentido da igualdade pessoal e coletiva. As ditaduras, os populismos, e as democracias eleitorais não acreditam no ser humano, nem em sua capacidade de construir o mundo (PERNALETE, 2006). A igualdade, entretanto, deve-se traduzir-se em participação real e efetiva, e tê-la como ponto de partida e de chegada. A autora consigna que devemos aspirar viver em democracia, não meramente formal, que tem limitado a participação popular apenas em eleições.

Para Avritzer (2009), essas são instituições que operam simultaneamente por meio dos princípios de participação e representação, transformam características

voluntárias da sociedade civil em formas permanentes de organização política e interação com partidos políticos e atores estatais.

Importante mencionar que o fenômeno da participação democrática tem sido uma construção histórica recente no Brasil, sobre pós-regime militar e redemocratização do nosso país. Nesse sentido Gonh (2019), leciona que o entendimento dos processos de participação, tanto na sociedade civil como nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade. Conforme a autora, esse processo de participação leva-nos às lutas sociais que têm sido travadas pela sociedade para ter acesso aos direitos sociais e à cidadania (GONH, 2019).

Para Fedozzi (2009), a ampliação da importância do tema da participação nas decisões da gestão governamental, nas agendas nacional e mundial, ocorre no contexto histórico de mudanças socioeconômicas, políticas e culturais que impactaram diversas dimensões da vida social, tanto nos países capitalistas centrais, como na periferia do sistema. Com esse quadro de transformações produziram-se novas formas de desigualdade social em países do chamado “primeiro mundo” e agravou antigas situações de exclusão dos países que não lograram construir a condição igualitária da cidadania (FEDOZZI, 2009).

Seguindo o raciocínio do autor, a quebra de vínculos de reciprocidade e de confiança, inclusive no âmbito das instituições de socialização primária, como as famílias, criaram novos obstáculos para a construção de projetos coletivos necessários à criatividade social transformadora.

Nessa toada, a fragmentação das formas de vida que se expressa na segregação social, na precarização do trabalho, no individualismo exacerbado, na exclusão do acesso aos bens materiais e culturais necessários à dignidade humana, na degradação ambiental, assim como no recrudescimento do confronto entre tradições culturais, religiosas e étnicas heterogêneas, tem provocado uma tendência de erosão da noção de cidadania como pertencimento a um mundo comum, que permite a condição do “direito a ter direitos” (FEDOZZI, 2009).

Fedozzi (2009), diz que as transformações que acompanharam a hegemonia do ideário neoliberal a partir dos anos 80 impactaram também nas formas de legitimação das instituições democráticas. Para o autor, a onda democrática dos anos 80 do século passado, sucedeu um novo paradoxo para a democracia representativa como estrutura do Estado moderno: por um lado, a crescente

ampliação de sua adoção como regime político liberal no mundo; por outro lado, perda de qualidade e crise de legitimação.

Segundo Costa (2010), a globalização da produção e do mercado financeiro foi colocada como fato irreversível que exigia a remodelação dos Estados Nacionais. Inserir-se na ordem global, esse foi o desafio colocado, a partir da década de 1980, para os Estados Nacionais.

Como projeto de expansão do capitalismo liberal, organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI - Fundo Monetário Internacional, defendiam que, para o crescimento econômico e inserção dos países na ordem mundial, era preciso que os Estados estivessem com orçamentos equilibrados e estabilidade interna da moeda. Como menciona Costa (2010), a reforma do Estado é parte de um conjunto de medidas que criou uma “nova ordem mundial”, firmada a partir de mudanças significativas nas relações internacionais, com reflexos na organização interna dos diferentes países.

A globalização produtiva e a integração dos países em blocos supranacionais, como uma estratégia de concorrência capitalista, exigiu a remodelação da forma de atuação dos Estados Nacionais (COSTA, 2010). Desse modo, a reforma do Estado não se configura como um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas.

No Brasil, a crise só tornará mais perceptível em meados da década de 1980, no processo de redemocratização do país, evidenciada pela crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Além dessas dimensões anteriormente mencionados, somam-se a ineficiência do aparelho do Estado que concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos (PDRAE, 1995).

Nessa toada, a crescente perda da capacidade popular de influenciar as decisões de governo, apesar das formalidades democráticas, em detrimento do peso cada vez maior das corporações privadas transnacionais, e do monopólio midiático da legitimidade da informação, são apontadas como responsáveis pelo crescente déficit de legitimidade da democracia (FEDOZZI, 2009). Assim, a noção de autonomia como auto legislação e soberania popular, prometida pelo ideário

democrático, tornou-se uma questão cada vez mais distante da prática real das democracias no mundo.

Dessa forma, a supressão de direitos sociais, a partir da nova fase da acumulação capitalista a partir dos anos 1980 (denominada de neoliberal), tende à restrição dos direitos civis e políticos, e, conseqüentemente, à restrição da própria democracia, pois foi através da conquista do direito à participação política que se ergueram as bases igualitárias da noção de cidadania (FEDOZZI, 2009).

Depois dessas considerações mais genéricas, passemos a afinar a discussão em torno da ideia de democracia representativa e da democracia participativa. Como nosso foco de discussão teórica é a democracia direta, não iremos tecer discussões muito aprofundadas, a partir do próximo tópico teceremos sobre a democracia participativa.

2.2.1 Democracia representativa

A democracia representativa é aquela em que os cidadãos não exercem diretamente o poder, exercem-no de maneira indireta por meio de seus representantes eleitos para tal fim. O exercício da soberania é delegado aos representantes para que exerçam um mandato, sujeitos à fiscalização e controle (BARBOSA, 2015).

Então, Barbosa (2015), procede a uma diferenciação entre democracia participativa e democracia direta. Na democracia representativa ou indireta o poder é exercido por delegação do povo para a classe política. O cidadão delega a um representante o direito de tomar as decisões e exercer o poder político por ele. Nesse sistema as lideranças políticas disputam o voto, numa disputa livre, com vistas a obter o poder (BARBOSA, 2015).

Para Bobbio, a democracia representativa deve compreender três pontos: recrutamento, extensão e fonte do poder da classe política. O recrutamento corresponde à escolha da classe política de forma livre pelos cidadãos, a extensão diz respeito a abrangência da classe política que compõe as diversas esferas do governo e da oposição e a fonte equivale a legitimidade da classe política que exerce o poder por delegação fundada numa relação de confiança que pode ser periodicamente renovável (BOBBIO, 2000).

A democracia representativa se sustenta nas seguintes bases: A soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais (BONAVIDES, 2007; BARBOSA, 2015).

Portanto, a democracia representativa existe quando os cidadãos se dirigem a um ponto de voto e deposita ali sua escolha num representante, o qual será responsável pela elaboração das leis de modo amplo.

Assim, o mecanismo de escolha dos representantes é o sufrágio, que corresponde a uma das maneiras pelas quais os representados exercem o controle sobre os representantes (BARBOSA, 2015). Para a autora, esse controle se dá através de eleições periódicas nas quais a participação cidadã pode manter ou retirar do cargo político o representante. Sufrágio universal e a igualdade perante a lei são os princípios estruturantes da democracia representativa: a cada cidadão corresponde um voto, o que permite a cada cidadão interferir diretamente na escolha de seu representante.

Nesse contexto, os partidos políticos são atualmente um forte elemento característico das democracias representativas, sem os quais, na maioria dos países do mundo, não se pode exercer a representação (BARBOSA, 2015). A democracia representativa moderna é partidária. O partido político é uma associação de natureza privada composta por cidadãos que defendem uma determinada ideologia e se propõe a realizar atuações políticas caso obtenham poder político de representação nas instituições do Estado. Para concorrer às eleições os candidatos devem estar filiados e serem escolhidos pelo partido político do qual fazem parte (BARBOSA, 2015).

Por outro lado, sabemos que os partidos políticos não fazem parte da estrutura do Estado, mas exercem grande poder nesse Estado. Para Barbosa (2015), embora não façam parte da estrutura do Estado, sejam organizações de natureza privada, os partidos políticos exercem o poder no Estado. O representante não atua sozinho, senão inserido em um partido político que lhe confere capacidade eleitoral, sendo o partido um instrumento essencial para a participação política de cidadania nas sociedades ocidentais (BARBOSA, 2015).

Segundo Barbosa (2015), a crítica ao modelo de democracia representativa pautado na atuação de partidos políticos dá conta de uma forte separação entre os cidadãos e seus representantes que, exceto pela capacidade de votar, não exercem qualquer outro tipo de intervenção ou participação política na representação. O que pode levar a uma democracia das oligarquias políticas avessa aos reais problemas e/ou aspirações dos cidadãos.

Conforme leciona a autora, os partidos políticos podem recair no vício de sobrepor seus interesses ao interesse dos cidadãos que o elegeram. Essa é atualmente uma das críticas de ausência de representatividade democrática nas democracias representativas dominadas por partidos que sobrepõem seus interesses financeiros e de poder ao interesse público social. Essa crítica e a crise desse modelo tem se manifestado fortemente no Brasil (BARBOSA, 2015). Como exemplo a autora cita as mobilizações ocorridas em junho de 2013 (mas não apenas elas) deram conta de uma grande insatisfação e descrédito na democracia representativa brasileira.

Para Gohn (2019), esses manifestos coletivos representam um momento de crise de representatividade das formas tradicionais, como partidos políticos, sindicatos, e crise dos próprios movimentos sociais clássicos, especialmente os sindicais. Para a autora, esses coletivos, ao contrário de movimentos ou outras formas mais tradicionais, são agrupamentos fluidos, fragmentados, horizontais, e muitos têm a autonomia e a horizontalidade como valores e princípios básicos (GOHN, 2019).

A autora conclui dizendo que não há um modelo único de coletivo, há uma diversidade, multiplicidade de formas, temáticas, pautas, demandas e campos de atuação, número de participantes, permanência ou duração no tempo histórico, operacionalização, financiamentos e relações com órgãos ou políticas institucionais.

2.2.2 Democracia participativa

Segundo a cronologia, a rigor, é necessário localizar na Grécia antiga as origens do tema da participação do cidadão, direta, ideal (GOHN, 2019). Porém, conforme a autora, o estudo científico sobre a participação remonta o século XVIII, com formulações de Rousseau, de teóricos do liberalismo como J. Stuart Mill, A. de Toqueville e outros. Para Gohn (2019), a ideia da participação foi prescrita pelos socialistas utópicos, como Owen, Fourier. Marx e Engels deram origem a uma

tradição analítica que gerou um dos paradigmas da participação política (GOHN, 2019).

No século XX o leque de autores que seguiram essa corrente ampliou-se, destacando Rosa Luxemburgo, ao teorizar a participação das massas, Antônio Gramsci ao analisar o conselho das fábricas na Itália (GOHN, 2019).

Mas conforme Gohn (2019), os primeiros intelectuais que se interessaram pelo tema da participação em termos da atuação dos indivíduos em associações foram os pluralistas ingleses do início do século XX, como G.D.H Cole, H. Laski, J.N.Figgis. A teoria de Cole sobre a participação assenta-se na vontade, e não na força, é a base da organização social e política. Conforme a autora, Cole sustentava que seria apenas pela participação em nível local e em associações que o indivíduo poderia aprender a democracia (GOHN, 2019). Ele propôs, já na sua época, uma série de instrumentos de participação em nível local como, cooperativas de consumidores, conselhos de utilidades.

Na sociologia o tema da participação é encontrado como noção, categoria ou conceito desde os seus primórdios de seu desenvolvimento (GOHN, 2019). Para a autora essas vertentes tiveram grande importância entre os pesquisadores até os anos 1960. A participação mais forte era a comunitária. Nos anos 1970, dado o regime político militar vigente em grande número de países latinos, a participação voltou a ser teorizada no sentido da participação popular da sociedade civil. A partir do final da década de 1980, a participação ganhou, ao longo das décadas, o estatuto de uma medida de cidadania e está associada a uma outra categoria que é a da exclusão social (GOHN, 2019).

Para Barbosa (2015), a democracia participativa não corresponde a um conceito inequívoco, pelo contrário é um conceito em construção, já que é pensado a partir da deficiência da democracia representativa, com vistas a complementá-la e sofre frequentemente toda a sorte de aperfeiçoamento. Barbosa (2015) leciona que na nossa literatura costuma associar a democracia participativa à democracia direta, porém, se na antiguidade clássica, na democracia grega, era mais clara essa aproximação, na atualidade esses conceitos se apartem ou estão mais distintos. Democracia participativa não é o mesmo que democracia direta ou necessariamente o mesmo que participação cidadã (BARBOSA, 2015).

Democracia participativa pressupõe a participação cidadã, mas não se confunde com ela, é necessário que a tomada de decisões passe pela intervenção

dos cidadãos (BARBOSA, 2015). Para a autora, é também a fiscalização e controle constante dos cidadãos sobre seus governantes. É ainda a capacidade de destituí-los do cargo por meio de instrumentos legais que tenham em conta a decisão dos cidadãos. É, portanto, a tomada de consciência da capacidade política dos cidadãos. Democracia participativa é o empoderamento dos cidadãos como titular do poder soberano.

Gohn (2019) leciona que se trata de um campo de análise vasto que pode ser observado tanto do ponto de vista das práticas civis efetivas como do ponto de vista de estudos e pesquisas dos analistas. A autora prescreve que a análise de diferentes abordagens, leva-nos a observar como a participação tem sido teorizada ao focalizar a sociedade civil, por meio de vias e canais institucionais de participação de controle social dos cidadãos (GOHN, 2019).

Barbosa (2015), adverte que todos os mecanismos da participação política estão inclusos no conceito de democracia participativa, já que permitem que o cidadão participe da vida pública e da atividade política do Estado, mas a democracia participativa vai além da mera existência de instrumentos de participação. Segundo a autora, esses instrumentos são fundamentais para a democracia participativa, porém essa vai mais além com a possibilidade de intervenção dos cidadãos nas decisões políticas do país. Não basta a consulta, ou o referendo, ou o plebiscito, é necessário que esses influenciem na tomada de decisões pelo Estado (BARBOSA, 2015). Como exemplo de participação popular mais recentes, temos: os Conselhos de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos.

Nessa toada, não é demais repisar que a vivência da democracia participativa não supõe o desaparecimento da democracia representativa, nem requer que a tomada de toda e qualquer decisão seja procedida pela reunião física dos cidadãos na assembleia. Pelo contrário, a democracia participativa é complementar à democracia representativa e consiste na introdução de elementos de participação popular no sistema de democracia representativa com vistas a aperfeiçoá-lo, controlá-lo melhor e aproximá-lo do cidadão (BARBOSA, 2015).

Assim, corroboramos com o ponto de vista defendido por Barbosa (2015) quando ela menciona que a democracia participativa, baseia-se na participação dos cidadãos nas tomadas de decisão política. Essa participação cidadã corresponde a

um processo contínuo de consciência política propositiva pelo cidadão que vai adquirindo maior protagonismo na vida política do país.

É um processo, segundo a autora, de empoderamento do cidadão que passa a ter consciência de seu papel social e se conscientiza de que é o verdadeiro detentor do poder soberano, pois a participação passa por uma releitura e rearticulação da fronteira entre o público e o privado, tendo o indivíduo como titular de poder soberano e agente e titular dos caminhos e recursos para utilizá-lo (BARBOSA, 2015).

Durante boa parte do século XX, a democracia representativa era considerada um modelo ideal para os cidadãos, que assegura a liberdade e igualdade de todos, que isso seria o verdadeiro conceito de democracia. Todavia, chegamos aos dias atuais refletindo sobre a crise e contradições desse modelo de democracia. Nesse contexto, Barbosa (2015), assevera que os cidadãos têm se organizado melhor em torno de infinitas questões, e conquistando melhor o espaço público e essa população tem cobrado de maneira mais efetiva de seus representantes, que nem sempre correspondem às expectativas da sociedade.

As exigências vêm se tornando mais complexas e fica evidente a necessidade da participação entre representantes e representados. Ainda conforme a autora, a democracia participativa pode ser compreendida como um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade da democracia representativa e busca superar a dicotomia entre representantes e representados.

À guisa de conclusão, Barbosa (2015) leciona que a finalidade da democracia participativa é regenerar a democracia representativa, fortalecer o direito à participação nos assuntos públicos. Seja nos países centrais como Estados Unidos, Suíça, com longa tradição participativa, seja em países da América Latina, como o Brasil, o que se busca é a ativação do poder de participação dos cidadãos como protagonistas dos rumos políticos de seus países, pois a democracia participativa é fruto e reflexo da cidadania.

2.3 Participação e democracia no Brasil

Nós entramos em um novo século. O futuro está aberto, mas uma coisa parece clara: o novo século provavelmente vai durar mais do que o anterior, mas não vai se parecer com ele. As sociedades mudaram muito para que a política permaneça a mesma. Nós entramos em uma nova era (SINTOMER, 2014).

Para Sintomer (2014), na Europa e no Norte Global, vivemos a terceira idade da democracia representativa. Esse sistema pode ser muito atraente para pessoas que não dispõem dele, e ele não enfrenta mais reais competidores globais, porém, na velha Europa, há um nítido declínio da confiança no sistema político institucional.

Sintomer leciona que, para além da Europa e do Norte Global, o mundo se move seguindo outras trajetórias. A evolução da América Latina é especialmente válida de se analisar, e o Brasil, particularmente, é um dos países mais interessantes para a inovação democrática atualmente. As inovações democráticas que vêm ocorrendo no Brasil com frequência parecem avançadas com relação ao que se experimenta na Europa ou nos EUA: elas pertencem integralmente ao século XXI, e não remetem a uma trajetória anterior da Europa nem da América do Norte (SINTOMER, 2014).

A democracia participativa desenvolveu-se em grande medida no Brasil, e o renascimento da noção de democracia participativa desde os anos 1990 é, ao menos em parte, consequência da difusão do Orçamento Participativo, conhecido mundialmente. Conforme Sintomer (2014), outras dinâmicas são menos conhecidas fora do Brasil, mas são igualmente muito significativas: os conselhos participativos e as conferências sobre temas específicos da ação pública (sobretudo em questões sociais e culturais), do nível local aos níveis estadual e federal; formas de economia solidária; e uma diversidade de outros tipos de interação entre a sociedade e o Estado.

O Brasil tornou-se um líder mundial em democracia participativa e é a maior peça em um complexo quebra-cabeças em que a América Latina é a figura central.

Nesse contexto, Marx (2014), leciona que os canais de participação e de interlocução entre Estado e sociedade, a pressão das mobilizações sociais para que as agendas dos atores sociais sejam incorporadas pelos governos, e a importância do território e da inclusão dos atores sociais nos debates sobre as transformações

urbanas são temas fundamentais na agenda pública, visando governos mais transparentes, responsivos e participativos.

Nesse tópico, nossa discussão será em torno da relação da gestão pública e a participação democrática em que se busca construir um debate cujo desenho se revela em uma gestão pública democrática e participativa.

2.3.1.1 Aspectos históricos do fenômeno da participação no Brasil

Nesse tópico iremos abordar o processo da participação em contexto histórico no Brasil, demonstrando o processo de redemocratização pela qual passou nosso país do final da década de 1970 até o final dos anos 1980.

Desde o início do processo de colonização brasileira, tinha-se um Estado em que havia a prevalência das práticas clientelistas e de favorecimentos às classes dominantes economicamente, as quais, mesmo de forma mais amena, ainda perduram atualmente. Deste modo, sempre houve governantes e modelos estatais que faziam do Estado algo que lhes pertenciam, que faziam parte de seu patrimônio particular.

Com o decorrer do tempo, esse tipo de Estado entrou em declínio devido o aumento das demandas sociais, uma vez que a população passou a exigir a satisfação dos serviços públicos, passando também a perceber que viver em sociedade acarretava direitos e obrigações recíprocas entre Estado e cidadão. Dessa forma, a evolução gradativa da sociedade exigiu não só que suas prioridades fossem representadas por meio dos políticos, mas também enfatizou a necessidade de estabelecer um Estado que possibilitasse à população a efetivação do direito à cidadania concretamente, garantindo a ela a capacidade de interferir na gerência do Estado e na própria execução dos serviços públicos.

Dessa forma, Alves e Sousa (2013), leciona que passamos de um Estado escravocrata para um Estado democrático de direito, em que o povo passa a realizar o controle social sobre os atos da administração pública, efetivando, assim, a democratização do espaço público. Pelo exposto, a associação entre Estado, sociedade e democracia participativa mostra-se de suma importância para explicar a trajetória da origem da cidadania, da democracia e do atual modelo de Estado. Ressalta-se ainda, que da união destes três entes pode resultar o surgimento de um Estado baseado na justiça e na igualdade social, onde se idealiza a concretização

dos direitos cidadãos, e, conseqüentemente, a presença de um governo firmado numa co-gestão realizada entre Estado e sociedade (ALVES; SOUSA, 2013).

Guimarães (2008), leciona que o processo de transição democrática brasileira, deu-se dentro do mesmo contexto de outros países da América Latina, como Equador, Peru, Bolívia, Uruguai e Argentina, sendo, portanto, de forma pacífica, sem grandes traumas. Ainda conforme a autora, essa transição começou no governo de Geisel (1974), intensificando-se com a escolha do primeiro presidente civil em 1985. Para os militares a transição deveria ser lenta, gradual e segura.

Fedozzi (2009), leciona que o processo de profundas transformações na estrutura socioeconômica e no arcabouço político-institucional do País foi acompanhado do surgimento, a partir do final dos anos 70 e início dos anos 80, de novos atores sociais e de novas práticas político-culturais no contexto da ampliação e da vitalização da sociedade civil e da esfera pública, indicando que, apesar da crise e da fragmentação social, formou-se um quadro fecundo de construção do espaço público brasileiro.

Nessa toada, Fedozzi (2009), p.5, menciona que:

O surgimento de movimentos populares urbanos - de caráter plural e diversificado -, decorreu das lutas pela igualdade de acesso ao espaço urbano e aos bens e serviços públicos. Parcela desses atores sociais passou a expressar um discurso baseado na noção de direitos da cidadania de forma relativamente inédita para essas camadas sociais.

Assim, no âmbito das relações entre o Estado e a sociedade, essa época também representou, de forma tendencial, uma dinâmica de ação coletiva contrária ao autoritarismo e às formas patrimonialistas e clientelistas de gestão sócio-estatal (FEDOZZI, 2009).

Dessa forma, construiremos a discussão histórica sobre o fenômeno da participação no Brasil demonstrando ciclos de participação da sociedade civil na Administração Pública tendo como base a obra: participação e democracia no Brasil, de Maria da Glória Gohn (2019).

Gohn (2019), apresenta-nos o cenário participativo no Brasil da década de 1960 a 2010, subdividindo em quatro ciclos de protestos políticos, movimentos e lutas sociais brasileiras e as formas de participação da sociedade civil. A autora enfatiza na análise dos ciclos tanto a participação dos cidadãos na sociedade civil

(movimentos, protestos, coletivos), como a participação das pessoas em instituições participativas abordando, portanto, a participação também no plano institucional, como consolidado pela Constituição da República de 1988 (GOHN, 2019). Passemos então, a discorrer acerca dos ciclos históricos da participação no Brasil ao longo das últimas cinco décadas.

2.3.1.2 Primeiro ciclo (anos 1960): da explosão do povo nas ruas, à resistência, à repressão

Gohn (2019) destaca que houve três momentos distintos nessa década. Primeiro foi a intensa participação de estudantes, trabalhadores e outros grupos sociais em greves e manifestações que antecederam o golpe de 1964. Segundo, após o golpe, a autora menciona que setores específicos da sociedade civil participaram de lutas de resistência como as greves em São Paulo, o movimento estudantil em 1968, resistência cultural nas artes. O terceiro momento será a partir de 1968, com a instituição do AI5 e a repressão a todas as formas de participação (GOHN, 2019).

Ao longo da década de 1960, houve inscrição da participação da população em políticas públicas, como participação comunitária, de cunho reformista estimulado por programas oficiais (GOHN, 2019). Segundo a autora, essa forma de participação da população civil na vida pública, insere-se na proposta norte-americana de ajuda econômica e social para América Latina efetuada entre os anos 1961 e 1970.

Tal ajuda do governo americano, tinha como objetivo incluir trabalhadores no processo de industrialização e urbanização de países capitalistas periféricos como o Brasil, e, ao mesmo tempo ampliar o mercado consumidor, aumentar a coesão social e conter a onda de revoluções a exemplo do que ocorreu em Cuba, no ano de 1959.

Conforme Gohn (2019), nesse período são cunhadas e encaminhadas, sob a influência de órgãos de cooperação internacional, especialmente missões norte-americanas, diversas modalidades de participação, como modernização, integração de grupos marginalizados. No período de 1964-84, foram criadas as Ações Cívico-sociais de atendimento às populações carentes.

2.3.1.3 Segundo ciclo da participação – lutas e movimentos na década de 1970, organização das bases

Esse segundo ciclo histórico da participação no Brasil, década de 1970, inicia-se um novo ciclo de lutas sociais, resistência ao regime militar, numa conjuntura de forte controle social, pois havia entrado em vigor o AI5, Ato Institucional número 5, que tinha como foco a prisão e perseguição de todos os que se opunham ao regime militar instituído. Para Gohn (2019), a resistência se intensifica a partir da segunda metade da década de 1970, buscando brecha para a restauração da democracia.

Conforme Gohn, nesse ciclo, emerge outra categoria de participação completamente oposta da que foi estimulada por políticas públicas na década de 1960, no campo do associativismo civil, que foi a participação popular, em bairros e regiões da periferia das grandes cidades, em busca de condições mínimas de sobrevivência no meio urbano, de luta por direitos sociais básicos, em uma conjuntura política totalmente desfavorável (GOHN, 2019).

Ainda conforme a autora, os grupos inseridos nessa forma se aliam a outros grupos de intelectuais e de oposição política ao regime militar. Essa forma de participação é fundamentalmente diferente da forma anterior, a participação comunitária estimulada, por não está mais ligada ao processo de integração marginal ao desenvolvimento do capitalismo e, sim, a reivindicação de direitos sociais básicos, que resultaram, pós 1984, no processo constituinte que levou a reformulação do estado e formulação e implementação de políticas públicas (GOHN, 2019).

Segundo Gohn (2019), é importante registrar também que o associativismo civil emergente na década de 1970, encontrado em novas associações comunitárias de bairros, comunidades eclesiais de base, grupos de oposição sindical, etc. já continham diferentes formas e visões de mundo do processo de mudança e transformação social.

Assim, a democracia direta e participativa, exercitada de forma autônoma, nos locais de moradia, trabalho, estudo, etc. era tida como o modelo ideal para construção de uma contra-hegemonia ao poder dominante. Participar das práticas de organização da sociedade civil significava um ato de desobediência civil e de resistência ao regime político predominante. Dessa forma, segundo Gohn (2019), novos atores entraram em cena, destacando-se movimentos sociais populares

urbanos reivindicatórios de políticas públicas como, moradias, terra para os agricultores e outros lutam por reconhecimento de direitos sociais e culturais modernos, raça, sexo, gênero, qualidade de vida, meio ambiente, segurança, etc.

Então, o polo de identificação destes diferentes atores sociais era a reivindicação de condições econômicas de sobrevivência, igualitárias, assim como mais liberdade e justiça social.

É importante mencionar, que os ciclos da década de 1970 e 1980 têm em comum a visão da luta por direitos básicos, com eixo focado na questão da igualdade ou recuperação dos direitos sequestrados, pela via do fortalecimento da sociedade civil; pela via da reconstrução da cidadania, recuperando a democracia. Por isso, a luta pelas Diretas já! foi tão importante e simbólico. Outro ponto digno de nota, é que nos anos 1980 havia o caráter normativo de pontos reivindicados pelos atores sociais.

2.3.1.4 Terceiro ciclo da participação na década de 1980: Diretas já! e o processo constituinte

Nesse ciclo de discussão histórica de movimentos sociais no Brasil, tanto do ponto de vista das práticas efetivas como da produção acadêmica, ocorre a partir de 1980 no período de transição para a democracia, com as alterações da conjuntura política e o retorno das eleições para governador estadual (GOHN, 2019). Ainda conforme a autora, nos primeiros anos de 1980 no Brasil, o destaque foi para o crescimento dos movimentos populares urbanos, via organizações de base.

Porém, o grande destaque desse ciclo foi o eixo paradigmático conhecido como culturalista/identitário. Nesse eixo, pode-se destacar o movimento das mulheres, negros, LGBT (não com essa sigla ainda) que ganharam força na mídia tradicional.

No cenário brasileiro, articulavam-se lutas específicas, de bairros, localizadas, e lutas nacionais que clamavam pelo fim do regime militar e a volta das eleições para presidente. Para Gohn (2019), o movimento das Diretas já, é o ponto culminante desta fase.

Não podemos nos esquecer de que a renovação no cenário da participação social da sociedade civil, nos anos 1970 e 1980, não ocorreu apenas no campo popular. Se esse campo surgiu e se expandiu contrapondo-se a exclusividade que

era dada ao sujeito trabalhador, movimentos sociais não populares, advindos de outras camadas sociais, especialmente as médias, deram origem a movimentos e organizações das mulheres, dos ambientalistas, pela paz, dos homossexuais, etc. Eles também já tinham iniciado uma trilha de lutas independente do mundo do trabalho, firmando-se como agentes de construção de identidades e força social organizada (GOHN, 2019).

Portanto, a chegada de novos movimentos identitários, ao final da década de 1970 e, ao longo dos anos 1980, ajudaram a construir novos significados à política, localizando-a no cotidiano, retirando sua exclusividade do campo do mundo do trabalho assim como, sua representação institucional do poder enquanto instância centralizada no Estado (GOHN, 2019). Para fechar essa etapa de discussão da história dos movimentos participativos no Brasil teríamos o quarto ciclo de discussão, porém, como se trata da participação institucionalizada, construiremos essa discussão em subitem próprio a seguir.

2.4 Participação institucionalizada

Iniciamos este tópico, com o debate sobre a participação institucionalizada pela Constituição de 1988, que Gohn (2019) chama de 4º ciclo de movimentos sociais no Brasil, introduzidos na “nova” carta cidadã. Para autora, este ciclo foi marcado pela mudança de foco das pesquisas, ou seja, os movimentos de atores da sociedade civil são deslocados para a atuação de múltiplos atores nas políticas públicas, e para a construção de novos canais de participação institucionalizada, previstos na nova Constituição (GOHN, 2019).

Para Avritzer (2011), com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação. Conforme o autor, era comum identificar o forte avanço da participação social com a promulgação da Constituição de 1988 e com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram.

É importante reforçar, conforme Gohn (2019), que houve um deslocamento da centralidade da participação da sociedade civil. Surge, então, uma pluralidade de novos atores sociais, decorrentes de novas formas associativistas que emergiram na cena política. A autonomia da sociedade civil deixa de ser um eixo estruturante fundamental para a construção de uma sociedade democrática porque com a saída

dos militares e o retorno dos processos eleitorais democráticos, a sociedade política, traduzida por parcela do poder institucionalizado no Estado e seus aparelhos, para ser objeto de desejo das forças políticas organizadas (GOHN, 2019).

Os novos atores que emergiram na cena política necessitavam de espaços, instituições próprias, para participarem de novos pactos políticos que direcionassem o modelo político vigente. A sociedade civil organizada, que teve um papel central na mudança do regime político, passa a ter seu papel reequacionado, porque se luta pela implementação dos direitos conquistados (GOHN, 2019).

Então, os anos 1990 acabam se tornando um momento da explosão da participação social no Brasil. Ao mesmo tempo em que a participação nas áreas de saúde e planos diretores municipais, desencadearam uma forma muito intensa de participação, o orçamento participativo também estava em ascensão (AVRITZER, 2013). Corroborando com essa ideia, Fedozzi (2009), menciona que as modalidades participativas na gestão pública que mais cresceram no país desde a fase da redemocratização, destacam-se, principalmente em nível local, os Conselhos Municipais (alguns ligados a Conferências mais amplas previstas em sua dinâmica e resultantes de legislação nacional) e os Orçamentos Participativos.

Os Conselhos Municipais, em geral, são instâncias caracterizadas pela representação dos agentes governamentais, dos setores privados e dos atores da sociedade civil, que possuem poder decisório, composição e forma de funcionamentos distintos entre si (FEDOZZI, 2009).

Não obstante, Fedozzi (2009), leciona que não há interpretação consensual sobre o real significado democrático da institucionalização dessas práticas participativas. Hoje, após um período de ampla criação e experimentação dos Conselhos, existem duas tendências analíticas sobre o papel dessas instâncias: a que os considera conquistas democráticas a serem valorizadas e aprofundadas como importantes formas de exercer o controle social sobre o Estado e influenciar as decisões sobre as políticas públicas.

Ainda conforme Fedozzi (2009), há uma tendência que expressa certo descrédito na importância dessas novas esferas democráticas de participação, a partir da avaliação de que os Conselhos estariam “esvaziados de poder, seriam manipulados pelos governantes e teriam se tornado formas de controle que evitam as pressões diretas”, crise essa que, em alguns casos, se expressaria inclusive na retirada de representantes de entidades da sociedade civil nos Conselhos.

Ocorre que em muitos casos os Conselhos (e até as Conferências a eles vinculadas) possuem caráter meramente formal, expressando situações de organização ainda frágil da sociedade civil local/regional e/ou descompromisso governamental com a real democratização das decisões públicas. Essas características obviamente, não ocorrem somente com os Conselhos (FEDOZZI, 2009).

Então, a participação social cidadã como princípio e modelo de gestão pública, ao longo dos anos 1990, conferiu a ideia de um novo conceito, o de cidadania. A questão da cidadania já estava posta nos anos de 1980, tanto nas lutas pela redemocratização, que levaram ao movimento, Diretas já! à Constituinte e à nova Carta Constitucional de 1988, destacando os direitos civis e políticos, como nas lutas populares por melhorias na qualidade de vida urbana, onde a cidadania ganhou novo contorno como cidadania coletiva (GOHN, 2019).

2.5 Administração Pública democrática e Participação popular

Nesse subitem teceremos uma abordagem acerca da participação popular na administração pública, como uma forma de colocar o cidadão no centro das atenções, descentralizando os atos da gestão pública.

Conforme Marques (2015), o aspecto mais ou menos democrático da administração pública é a maior ou menor capacidade de ela utilizar-se de estruturas e instrumentos menos autoritários. Consoante o autor, existem algumas características que marcam a democratização da administração pública, como: substituição das estruturas hierárquicas por forma de deliberação colegial; participação paritária de todos os elementos que exercem a sua atividade em certos setores; transparência ou publicidade do processo administrativo; gestão participativa através de representantes populares (MARQUES, 2015).

Assim, na toada do autor, quanto mais paritárias as relações, quanto mais responsiva, descentralizada, participativa, transparente, consensual e promotora de direitos à administração, mais democrática a sua atuação. A contrário senso, quanto mais fechada, autoritária, imperativa, agressiva sua posição, menos democrática será a atuação administrativa (MARQUES, 2015).

A partir desse início de discussão sobre a administração pública e a participação popular, vamos abordar, ainda que brevemente, os aspectos históricos da redemocratização do Brasil. Passamos, então, a esses aspectos.

Em meados da década de 1970 do século passado, a gestão pública mundial começa a sofrer intensas transformações, devido a crises econômicas, sociais e políticas, a exemplo da crise mundial do petróleo que afetou a economia mundial e a política pública do Welfare State que resultou em elevados cortes na concretização de programas sociais.

Conforme Abrúcio (1997), uma grande crise econômica mundial pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial. Segundo o autor, era o fim da “era dourada”, na precisa definição de Eric Hobsbawn (1995) (apud Abrúcio, 1997, p. 1), período em que, não só os países capitalistas desenvolvidos, mas o bloco socialista e parte do Terceiro Mundo alcançaram altíssimas taxas de crescimento. Para Abrúcio (1997), a principal receita para o contínuo sucesso durante trinta anos foi a existência de um amplo consenso social a respeito do papel do Estado, o qual procurava garantir prosperidade econômica e bem-estar social.

No Brasil, os anos 70 foram marcados pela prosperidade econômica, o chamado “milagre econômico brasileiro”, mas pela retração político-democrática, uma vez que o contexto político de nosso país era dominado pela Ditadura Militar, no qual a população ficava fora de qualquer processo decisório no âmbito da gestão pública. Para a professora (LIMA et. al, 2009), nos anos 80, ganha destaque o debate do processo de redemocratização do país, o tema da descentralização das políticas públicas, fruto de reivindicações e avaliações que se fazia sobre a excessiva centralização política do regime militar.

Dessa forma, era crescente o ideal de participação do cidadão no poder político decisório e na construção da agenda pública, vez que não havia institucionalidades “construídas” entre Estado e sociedade (LIMA et. al, 2009), mas relações verticalizadas e isentas de participação popular.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 é instituída contemplando vários dispositivos que direcionavam para a horizontalização das relações institucionais do Estado com o cidadão, como a adoção de mecanismos de gestão participativa no processo decisório (LIMA; SOUSA, 2010).

Além dos pontos citados acima, o município passou a ter autonomia política, administrativa e financeira que foi fundamental para este ente executar com liberdade suas políticas públicas, conforme assevera Lima; Sousa, 2010, p. 24:

A Carta Magna também legitimou a descentralização das decisões políticas, com a introdução de reformas que conferiam aos municípios autonomia administrativa e financeira, de modo que esses entes assumissem a execução das políticas públicas. Assim, participação e descentralização emergem como signos de uma gestão pública democrática, uma vez que a sua observância implicaria transparência e eficiência porque mais sensível às demandas da população e sujeita à prestação de contas.

Percebe-se que estava positivada na nova Constituição da República uma gama de alternativas e caminhos para a participação popular na construção da agenda pública local e a institucionalização de relações democráticas na gestão pública municipal. Como cidadão, poderíamos perguntar, por onde começar a colocar em prática todos esses direitos positivados na CF/88? A participação popular na gestão pública resultará em algo concreto? Que caminhos o cidadão comum deve percorrer para entender o que se passa na Administração Municipal e, principalmente, nela interferir?

Segundo Salles (2014) o Brasil passou por um longo período da República com poucos resultados efetivos da democracia política participativa. Para ela, somente no final do século XX é que começamos a efetivar a democracia participativa. Nesse discurso da participação social.

Santos e Avritzer (apud LIMA; SOUSA, 2010, p. 25), asseveram que tal participação remete à ressignificação do conceito de democracia operada pelos movimentos sociais que, uma vez presentes na cena política, ampliam a visão do jogo democrático para além dos procedimentos formais para alcançar as decisões políticas, e direciona o debate democrático para o campo das práticas societárias em que se assenta o potencial de renovação das instituições políticas (Lima; Sousa, 2010).

Assim, Lima e Sousa (2010), lecionam que o surgimento de experiências participativas foi fundamental na modificação das relações entre Estado e sociedade e na inclusão de novos atores nas negociações políticas. Nota-se, então, que o fortalecimento das instituições democráticas passa pela transformação das práticas políticas e culturais que permeiam os espaços decisórios, sendo que as inovações institucionais dotadas da capacidade de conciliar práticas societárias com a dinâmica do aparato estatal forneceriam um ambiente propício à consagração dessas mudanças.

É assente a percepção de que a criação de instituições participativas tem como substrato a atuação dos movimentos sociais que perseguiram a ampliação dos espaços públicos para a inscrição de seus projetos na agenda pública e para uma gestão pública mais democrática.

Nesses termos, Lima e Sousa (2010), asseveram que a participação popular encerra o potencial de renovação da cultura política nacional e a extensão da cidadania à medida que possibilita a democratização e publicização da vida política e incorpora nos espaços de deliberação dos assuntos públicos segmentos sociais tradicionalmente excluídos.

Conforme Teixeira (apud LIMA; SOUSA, 2010, p. 26), depreende-se que a participação é uma ação intersubjetiva que, ao incidir nas práticas e discursos dos agentes sociais, tem o potencial de aperfeiçoar o processo democrático mediante o controle e a publicização dos atos de interesse público.

Porém, a participação envolve uma relação de poder permeada por conflitos e tensões que necessitam ser equacionadas sob pena do bloqueio do potencial democratizador contido nas experiências participativas (LIMA; SOUSA, 2010).

Nota-se que a participação do cidadão na gestão pública municipal encontra limitadores. Além dos conflitos que existem na relação de poder, a qualificação técnica é outro fator que acaba influenciando na efetiva participação na formulação de políticas públicas e, certamente, no fortalecimento da relação Estado-cidadão. Também é oportuno mencionar as desigualdades sociais que assolam o cidadão, notadamente o de classe mais humilde.

Para Lima e Sousa, (2010), esses entraves podem transformar a participação do cidadão em práticas clientelistas e outras estratégias de cooptação e manipulação das classes menos favorecidas pelas elites que utilizam o capital político e econômico, corrompendo a participação democrática no processo decisório.

2.6 Cidadania

Nesse subitem, construiremos a discussão sobre cidadania, a qual visa complementar a trilogia proposta neste capítulo: democracia, participação e cidadania. Como já falamos bastante sobre esse último integrante da trilogia, teceremos uma abordagem sucinta, porém, necessária para o entendimento do raciocínio proposto nesta unidade.

Falar de cidadania não é tarefa que se resume a algumas palavras. Acredito que a participação popular não deva ser tomada como uma excrecência, ou uma panaceia generalizada (GADELHA, 2010). A formação para a cidadania é viabilizada através de um processo de integração dos agentes sociais, pois as habilidades teóricas e práticas possibilitadas pela sociedade atual proporcionam ao homem moderno uma maior participação enquanto "ser histórico" no mundo.

A formação política voltada exclusivamente para o cidadão não é uma estratégia única do sistema produtivo ou das instituições educacionais no mundo globalizado. Pelo contrário, constitui-se num processo contínuo e interativo desencadeado pelas práticas sociais em diversos campos da sociedade.

Para Rossi (2002), em Porto Alegre, o chamado Orçamento Participativo é um exemplo peculiar de formação que, apoiado na rede de relações de seus agentes, tende a garantir a constituição de um passaporte simbólico para a cidadania. Através da participação popular, o cidadão vai assumindo gradualmente a sociedade em que vive, seus problemas e carências, ao mesmo tempo em que discute, decide e altera a realidade enquanto agente social.

Para Alves e Sousa (2013), a ideia atual de cidadania passou por diversas mutações ao longo dos tempos. A cidadania seria não apenas um instrumento pertencente ao indivíduo de participação ativa nas decisões governamentais, mas também um meio de influência na gestão pública, de modo a reformá-la à medida que as opiniões do povo acerca da sociedade em que vivem se transformam. Desta forma, Alves e Sousa (2013) lecionam que as concepções sobre cidadania foram progredindo, e, com isso, cresceu também o poder da participação popular na administração pública, originando a chamada democracia participativa.

Consoante Bresser Pereira (1996), houve, desde os anos 1930, paralelamente às modificações que ocorreram para se chegar à atual concepção de cidadania, reformas no Estado brasileiro, ou seja, reformas na administração pública. Deste modo, o Estado passou a encorpar diferentes formas de gestão que se modificavam à medida que se notava a necessidade de melhoramento com vistas a uma melhor eficácia na prestação dos serviços públicos.

Assim, Bresser Pereira (1996) leciona que primeiro, o Estado vestiu-se de uma concepção patrimonialista, onde o cidadão praticamente inexistia, havendo apenas a predominância da figura do governante; depois houve a implementação de um modelo anti-patrimonialista, ou seja, a reforma burocrática de 1930, baseada

principalmente no centralismo das atividades públicas; por fim, ocorreu a chamada reforma gerencial da de 1995, que se mostrou bastante eficiente ao trazer a descentralização da administração direta para a obtenção da eficiência na prestação dos serviços públicos e por ter colocado o cidadão para participar ativamente gestão pública.

Importante destacar nessa fala do Bresser Pereira, a evolução da descentralização da Administração Pública e a eficiência trazida pela emenda constitucional nº 19/1998. Não estamos dizendo que a partir dela, a Administração Pública abriu as portas para a participação do cidadão, como um passe de mágica. Mas, a modernização dele é no sentido de que a administração rompe com algumas práticas eminentemente patrimonialistas e passa a ser uma gestão mais profissional e voltada para atender as demandas da sociedade.

Nesse contexto, pode-se compreender que a noção de cidadania, sob a ótica patrimonialista, baseia-se no predomínio de uma visão unitária e pessoal daquele que domina, não havendo a participação popular, pois esta era limitada ao sufrágio, que por sua vez tinha por objetivo a escolha de líderes que fossem capazes de executar a dominação da sociedade, impondo seus ideais pessoais aos cidadãos (ALVES; SOUSA, 2013).

Bresser Pereira (1996) entende que a administração pública burocrática clássica” deveria ser implantada por ser em muito superior à “administração patrimonialista do Estado. Então, conforme Alves e Sousa (2013), o modelo burocrático visa a real efetivação pela administração pública das políticas públicas.

Ao mesmo tempo, conceituando o cidadão como usuário da coisa pública, percebe-se que tal modelo é marcado pela ausência do próprio cidadão na administração pública, sendo que seu controle é feito predominantemente pelo próprio Estado (no caso, a burocracia pública) sem a intervenção da população. Os serviços públicos não são elaborados em função do cidadão, não são a ele pertencentes, pertencendo sim ao Estado, em que este disponibiliza aos cidadãos tais serviços.

O Estado capitalista é um Estado de cidadãos, e a ideia de cidadania ou de direito a ter direito o acompanha. É a postulação da igualdade que diferencia esse Estado das formas pré-capitalistas, a saber: o Estado Feudal e o Estado Escravista. Tanto num quanto noutro, existia a crença de que, em decorrência do nascimento ou posição na sociedade os indivíduos eram tidos por desiguais.

Esse limite de igualdade para todos os sujeitos, na compreensão de Fedozzi (2001) a respeito da cidadania política na forma moderna, evidencia-se no sentido de captar o sentido das mudanças estruturais que, na transição para a modernidade, engendraram condições histórico-estruturais para a instituição dessa cidadania. Essa emergência da cidadania na história, conforme afirma o autor, ocorreu com a substituição da ordem tradicional pela ordem racional-legal, processo esse que encontra eco no “Estado de Direito” - marco do Estado Moderno - com a expressão jurídico-política da racionalização engendrada e requerida pelo modo de produção capitalista.

Wampler (2003) afirma que os orçamentos participativos são instrumentos que produzem transformação social. Nessa perspectiva, o cidadão não é mero receptor das benesses produzidas pelo Estado, ele é também autor, responsável pela criação dessas benesses. A inclusão social, como condicionante para a concretização da cidadania, mostra-se, para o autor, fator possível de se realizar por meio desse mecanismo que é o Orçamento Participativo-OP.

Conforme Gadelha (2010), a formação cidadã, como último condicionante para a cidadania, é elemento indissociável do processo participativo. Ela perpassa e está presente em todos os momentos do processo do OP, desde o chamamento para participar das reuniões preparatórias, deliberativas, sejam territoriais ou de segmentos, até a participação nas instâncias máximas do OP, envolvendo comunidade, delegados, conselheiros e gestão. A autora complementa afirmando que a formação cidadã é a chave para a democratização das relações governo e sociedade civil, em que ambos aprendem e crescem nesse processo de amadurecimento forjado pela tensão.

Essa formação cidadã, realiza-se também por meio das capacitações formais ofertadas pela Prefeitura, por meio do OP, para conselheiros e delegados. É uma formação para habilitá-los a conhecer e discutir a peça orçamentária da cidade, saber interpelar e questionar os dirigentes das instituições. É uma tentativa de nivelar o discurso técnico, com o discurso político (GADELHA, 2010).

Assim, o caminho para a prática de uma cidadania ativa se faz, no dia a dia e nos espaços de atuação dos cidadãos. O Orçamento Participativo pode significar um desses espaços de estímulo à participação consciente, educadora e revolucionária. Um verdadeiro instrumento de efetivação dessa cidadania ativa. Para isso é preciso vê-lo inserido num conjunto de práticas participativas e democráticas (Plano Diretor,

Plebiscito, iniciativa popular, etc) que visem à ampliação do espaço público no município.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO DESCENTRALIZADA: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E ORÇAMENTÁRIOS

3.1 Administração Pública

A Administração Pública é o agrupamento harmônico composto por órgãos, agentes públicos e entidades estatais, destinado a realizar as atividades próprias do Estado com objetivo ao atendimento do interesse público.

Para explicar o que é Administração Pública, Hely Lopes Meirelles (2012, p. 86) ensina que *administrar* é gerir interesses, conforme a lei, a moral e a finalidade dos bens confiados à guarda e à conservação alheias. Se os interesses e bens regidos forem individuais, trata-se da administração particular, no entanto, se forem da coletividade, trata-se da administração pública. Dessa maneira, pode-se concluir que Administração Pública é o gerenciamento de interesses e bens considerados da comunidade no âmbito municipal, estadual ou federal, visando o bem comum.

Medauar (2013, p. 56) conceitua Administração Pública como,

Conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população, como, por exemplo, ensino público, calçamento de ruas, coleta de lixo. Na verdade, apresenta-se difícil a caracterização objetiva da Administração Pública, daí por vezes se buscar o modo residual de identificá-la: conjunto de atividades que não se enquadram na legislação, nem na jurisdição; assim, nem o Legislativo, nem o Judiciário cuidam do calçamento de ruas, da coleta do lixo, da rede de escolas públicas, por exemplo.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 54), a Administração Pública corresponde à função administrativa, conferida preferencialmente aos órgãos do Executivo. Ela abrange as atividades realizadas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes responsáveis por atender efetivamente às necessidades coletivas. Nesse sentido, contempla também o fomento, a polícia administrativa e o serviço público.

Meirelles (2012, p. 111) ensina que o atual agente administrativo é investido de poder público para execução de suas atribuições. Sendo este referido poder usado como atributo do cargo ou da função e não como privilégio da pessoa que o exerce.

É este poder que concede autoridade ao agente público quando obtém da lei competência decisória e capacidade para impor suas decisões. Dessa forma, quando estiver fora da função ou do exercício do cargo, o agente não poderá usar e nem invocar a autoridade pública para sobrepor-se aos cidadãos.

A Constituição Federal em seu artigo 37 determina que a Administração Pública tanto direta como indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá pautar-se pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É por meio deles que a Administração terá que basear todas as suas atividades.

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema de conhecimentos, como seus pressupostos necessários (CFRB/88, art. 37).

No princípio da legalidade a Administração deverá fazer o que a lei expressamente determina, sendo seus atos considerados legítimos somente se houver respaldo legal. O princípio deve ser compreendido numa perspectiva positiva, no sentido de que ele só pode agir mediante expressa previsão legal. Assim, a Administração está impedida de agir em determinada situação quando não há norma que lhe outorgue competência para tanto.

O princípio da impessoalidade, por sua vez, proíbe que os agentes públicos busquem em seus atos finalidades particulares ou que pratiquem discriminações gratuitas. A Administração não está proibida de fazer discriminações desde que se justifique o interesse público. Com o princípio, a Constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comum em licitações, concursos públicos. Dessa forma, o ato administrativo praticado deve estar voltado sempre para a finalidade pública, atuando o agente de forma neutra e imparcial.

No que concerne à moralidade, o agente público deve atuar com base em princípios éticos e morais.

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral,

os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (CFRB/88, art. 37).

A publicidade visa divulgar os atos, contratos ou demais instrumentos efetuados pela Administração, “abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes”. Referido princípio deve ser utilizado como autêntico controle social e não como forma de propaganda e promoção pessoal.

No que diz respeito ao princípio da eficiência, o mesmo determina que as ações administrativas devem ser realizadas com presteza e excelência. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Importante constatar que os princípios administrativos não devem ser associados de forma isolada e incomunicável, ou seja, têm que ser analisados de forma concomitante para que haja o melhor atendimento da Administração.

Dessa forma, de acordo com a amplitude e importância de suas atividades, a Administração Pública será classificada, para melhor desenvolver suas funções, em: a) direta ou centralizada ou b) indireta ou descentralizada.

Para Fernanda Marinela (2011, p. 93) a administração direta representa o conjunto de órgãos públicos que integram os entes federativos, sendo constituída por pessoas políticas dotadas de personalidade jurídica de direito público, sendo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para Matheus Carvalho (2015, p. 154)

A Administração direta é o conjunto de órgãos que integram a pessoa federativa com competência para determinado exercício, sendo constituída dos serviços que integram a estrutura da Presidência da República e seus ministérios e, pelo Princípio da Simetria, as esferas estaduais, municipais e distritais seguem a mesma estrutura. Por isso, a prestação direta é feita pelos próprios entes políticos da administração, sendo uma prestação designada centralizada do serviço.

Tem-se como administração direta a execução de atribuições administrativas por uma única pessoa jurídica governamental, como é o caso das competências praticadas diretamente pelos entes federativos. MAZZA (2012, p. 133).

Desse modo, todos os órgãos que compõem a estrutura da União (Presidência da República, Ministérios e outras repartições hierarquicamente subordinadas, bem como todos os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário) formam a administração direta da União, enquanto a administração direta dos Estados (e do Distrito Federal) possui em sua estrutura órgãos como a Governadoria, as Secretarias de Estado e outras repartições também subordinadas, além dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário estaduais. Por fim, a administração direta municipal tem como principais órgãos a Prefeitura e as Secretarias Municipais.

Medauar (2013, p. 73) ensina que para poder cumprir as tarefas que lhe cabem, efetua-se uma divisão entre diversos órgãos, cada qual desempenhando sua parcela, divisão essa denominada desconcentração.

Vale ressaltar que todas as entidades federativas são pessoas jurídicas de direito público. Deste modo, em regra, os atos expedidos são administrativos dotados de atributos e certas prerrogativas, necessita-se de concurso público para admissão de seus agentes e há obrigatoriedade de licitação pública para compras e serviços. A administração indireta, por sua vez, surge da necessidade da Administração Pública em repassar a realização de estipuladas funções e atividades a outras pessoas jurídicas criadas por ela com tal propósito.

A Administração indireta é composta, exclusivamente, por pessoas administrativas; é constituída por entidades de Direito Público e Privado. Todas têm personalidade jurídica própria e autonomia. As entidades da Administração indireta exercem de forma descentralizada as atividades administrativas ou exploram atividade econômica, e encontram-se vinculadas aos órgãos da Administração direta (ao Ministério correspondente).

Em regra, quando prestam serviços públicos ou de interesse público são denominadas autarquias ou fundações; quando exploram a atividade econômica referem-se às empresas públicas e sociedades de economia.

Essa descentralização administrativa indica o deslocamento de uma parte das atribuições e responsabilidades de um determinado núcleo para uma pessoa periférica. Ou seja, no plano federal, seria como remover determinada função de um Ministério transferindo-a para uma autarquia.

Para Lima (2007, p. 395) descentralizar é pluralizar a autoridade, na qual não preexiste, ou não se pode pressupor autoridade una.

O processo de descentralização administrativa ocorre quando se distribui competências materiais entre unidades administrativas dotadas de personalidades jurídicas distintas. Este processo é identificado com maior frequência dentro de uma mesma esfera de governo. Nesta hipótese, a entidade primária integrante da Administração Pública direta – União, Estado, Município ou Distrito Federal -, por meio de lei (CF, art. 37, XIX), transfere alguma ou algumas de suas atribuições a entidades que irão compor as suas respectivas administrações indiretas (CFRB/88, art. 37).

Importante destacar que é necessária a existência de ao menos duas pessoas: a que repassa as atividades e atribuições e a que as recebe. Devemos esclarecer que, embora o ente que está suas atribuições exerça controle sobre as atividades ou serviços transferidos, inexistente relação hierárquica entre a pessoa que transfere e a que recebe as atribuições.

Uma das características da Administração Indireta é a especialidade das atribuições de cada entidade, vigorando o princípio da especialidade. Assim, por exemplo, umas destinam-se ao fornecimento de água, outras, à preservação do patrimônio cultural. Desse modo, os entes da Administração Indireta não podem realizar atividades fora do fim a que se destinam.

Para Spitzcovsky (2013, p. 149)

A criação das pessoas para a prestação de serviços públicos tem por objetivo oferecer concretude ao princípio da eficiência, visto que se parte do pressuposto de que a criação de uma pessoa para desenvolver somente um tipo de atividade faz com que ao longo do tempo se transforme em uma especialista, melhorando, assim, a qualidade do serviço.

Portanto, na administração indireta, o Estado executa suas funções por meio de outras pessoas e não por sua administração direta.

O debate acadêmico desse subitem traz os aspectos conceituais e teóricos que a CFRB/88 define como estrutura da Administração Pública. Nesses conceitos, preconiza-se uma ideia de harmonia entre os poderes, logo na dinâmica da administração em cada um desses poderes. Porém, nos posicionamos no sentido de explicar que tais entendimentos são teóricos. O que ocorre é que na seara administrativa, quer seja no executivo, legislativo ou judiciário, o processo de gestão não é tão harmônico como diz a teoria. A gestão é cheia de sujeitos diferentes, com

pensamentos, formações e interesses diversos. E isso resulta, resulta em uma relação não tão harmônica dentro da Administração Pública.

3.1.2 Administração Pública municipal na Constituição Federal de 1988

A atual Carta Magna elevou o Município ao status de ente federativo em um contexto marcado pela ampliação dos direitos sociais e pela execução descentralizada das políticas públicas, seguindo tendências mundiais sobre a redemocratização das estruturas de poder. Dessa forma, um pacto político institucional foi formulado, tornando o Município o principal responsável pela política urbana, subsidiado pelos demais entes federativos (União e Estados/Distrito Federal).

Ainda consoante a Constituição de 1988, o modelo brasileiro de distribuição do poder político, representa-se na forma de Sociedade de Estado, especificamente na modalidade Federação ou Estado Federal. Este modelo compreende um sistema descentralizado, composto por entes subnacionais (Estados-Membros e Municípios) providos de poder e capacidade política.

No entanto, em que pese o compartilhamento de poder com os entes subnacionais, a soberania é exercida somente pela União (Estado-Nacional), que concentra o poder central, e é por meio da Constituição que se define o grau de autonomia de cada ente, conforme peculiaridades adotadas (BRASIL, 1988; ENAP, 2017a).

Outrossim, destaca-se que nesta modalidade os entes subnacionais (Estados-Membros) participam do poder central com representantes (parlamentares) no poder legislativo da União, e que tanto esses entes quanto a União, possuem autonomia política, não existindo hierarquia entre eles (CARMO; DASSO JÚNIOR; HITNER, 2014).

Do princípio de Estado Federal surge a ideia de federalismo, construindo o significado de organização política de um determinado país, sendo este o modelo ideal para o exercício do poder em territórios de cultura, economia e sociedade heterogêneas. No cerne desta ideia, tem-se uma “divisão administrativa dos governos em unidades subnacionais: estados, províncias, condados, municípios, cidades, distritos etc., subordinados a um governo central e soberano” (ENAP, 2017a, p. 14). No entanto, ressalta-se que a concepção do federalismo não se

restringe a Estado Federal, pois existem exemplos de Estados Unitários que adotam esse modelo, como é o caso da Espanha (CARMO; DASSO JÚNIOR; HITNER, 2014).

Dessa forma, podemos concluir a definição de federalismo como organização política do Estado, caracterizada pela dupla autonomia territorial, compartilhada entre um ente nacional (central) e outros entes subnacionais. Neste formato, existe um pacto de competências, por meio do qual o ente nacional governa todo o território e seus cidadãos, e os entes subnacionais governam uma parte demarcada deste território e seus habitantes, consolidando-se em um sistema com legitimidade e decisões compartilhadas (SOARES, 2013).

Fruto da organização político-administrativa brasileira, conforme CF/88, o município passou a ser definido como ente federativo, constituindo um modelo de federalismo tripartite único no mundo, composto pela União, Estados-Membros e Municípios, todos autônomos entre si e no mesmo patamar hierárquico. Pode-se dizer que o município foi incluído numa organização federativa já existente, e que se aproxima do que podemos chamar de poder municipal (BONAVIDES, 2008).

Em tese, a elevação do município à categoria de ente federativo, conferiu-lhe autonomia política, administrativa, financeira, tributária e legislativa, com configuração distinta dos modelos clássicos, e concebida particularmente no federalismo brasileiro por meio do pacto federativo da CF/88 (SANTOS, 2011; GIROLDO; KEMPFER, 2012; ENAP, 2017a). Ademais, essa autonomia, tornou o município ente responsável pela política urbana, num contexto marcado pelo alargamento dos direitos sociais e pela execução descentralizada das políticas sociais, ampliando as atribuições dos governos municipais (SANTOS, 2011).

Nesse horizonte, cumpre acrescentar que o federalismo possui origens nas necessidades de descentralização de poder, típicas de países com grandes extensões territoriais e de características bastante heterogêneas, conforme mencionado outrora, demandando um compartilhamento de responsabilidades entre governos Nacional e subnacionais (ENAP, 2017a).

No cenário brasileiro, Giroldo e Kempfer (2012) complementam que a CF/88 solidificou preceitos do “Estado do bem-estar social”, aumentando suas competências em relação aos direitos sociais e prestação de serviços públicos, dessa forma o pacto federativo buscou a descentralização dessas competências e compartilhamento das responsabilidades com os entes subnacionais locais,

justificando a elevação dos municípios ao status de ente federativo. Ademais, o propósito era seguir a tendência mundial sobre a redemocratização das estruturas de poder, transferindo para os municípios as políticas sociais e, assim, melhorar o controle por meio da sociedade (ARRETCHE, 2000; SANTOS, 2012).

Então, no processo constitucional de descentralização de competências e responsabilidades, considerou-se o princípio da “predominância do interesse”, desse modo as matérias foram assim segregadas: i) Responsabilidades da União: matérias de interesse geral; ii) Responsabilidades dos Estados: matérias de interesse regional; e iii) Responsabilidades dos Municípios: assuntos de interesse local.

Não obstante, os constituintes também consideraram a ideia de cooperação entre os entes federativos e, assim, a distribuição de competências administrativas pautando-se no princípio da subsidiariedade, que compreende o escalonamento de responsabilidades conforme a complexidade das demandas sociais, ou seja, a União e os Estados só prevalecem sobre os Municípios quando estes não se mostrarem aptos para a execução das políticas governamentais (BRASIL, 1988; SANTOS, 2011).

Neste sentido, observa-se que o texto Constitucional apresenta um roll de competências e responsabilidades bastante numerosos, sendo algumas exclusivas dos Municípios, e outras compartilhadas com os demais entes federativos, dentre aquelas podemos citar:

Art. 30 [...] V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988).

Considerando o pacto federativo já relatado, pelo qual se definiu as funções, direitos e deveres de cada um dos entes envolvidos, ao tempo em que se formulou um modelo de federalismo tripartite, depositando no município autonomia igualitária à União e Estados-Membros, há de se pensar nas necessidades financeiras para fazer frente aos encargos atribuídos.

Nesse sentido, surge o fenômeno do federalismo fiscal como, [...] parte do acordo federativo que atribui para cada ente da federação a competência para

arrecadar um determinado tipo de tributo, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, assim como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos e prestação de bens e serviços públicos para a sociedade (ENAP, 2017a).

O federalismo fiscal brasileiro caracteriza-se pela concentração da titularidade tributária nas mãos da União, e essa prática busca justificativa na atenção ao princípio do federalismo cooperativo. A ideia principal é que a centralização de renda possa aproveitar a visão sistêmica do ente Nacional quando da partilha dos recursos por meio de transferências intergovernamentais, sendo estas realizadas de forma devolutiva ou redistributiva, dependendo da necessidade fiscal do ente subnacional.

Em outras palavras, permite que o Governo Federal promova a equalização das receitas dos entes subnacionais, transferindo recursos redistributivos aos entes com menor capacidade tributária, de forma a compensar e promover equilíbrio econômico, com vistas ao alcance de um padrão nacional (GIROLDO; KEMPFER, 2012; ENAP, 2017b).

No entanto, a centralização tributária nas mãos da União acarreta um enfraquecimento da autonomia política e financeira do Município, pois como visto no desenho do pacto federativo, promoveu-se uma descentralização de encargos, por conseguinte, deveria ocorrer uma correspondente partilha dos tributos, a fim de atender as necessidades financeiras demandadas, consolidando o espírito federativo.

Porém, o que ocorre é um desequilíbrio vertical entre a União e a municipalidade, e na concepção de Prado (2006) este fenômeno denomina-se “brecha vertical”, explicado pela incapacidade dos municípios, apenas com receita própria, custearem seus gastos de governo, gerando uma dependência de transferências intergovernamentais.

Nesse diapasão, há de se considerar que a autonomia financeira é uma condição *sine qua non* para o efetivo atendimento das competências Constitucionais, sem que haja a dependência econômica dos demais entes federativos, embora que a política de repartição de renda por meio de transferências intergovernamentais seja uma prática crescente no federalismo fiscal brasileiro. Apesar disso, constata-se que estas transferências não atendem plenamente às necessidades municipais, restando apenas a dependência para com as gerências políticas da União.

Nesse sentido, compreende-se que a “autonomia está diretamente correlacionada à repartição de tributos, que deve ser condizente com as competências de cada membro federativo” (GIROLDO; KEMPFER, 2012, p. 15). Ao resumir a autonomia municipal no federalismo brasileiro, Santos (2011) faz uma divisão em três momentos.

No primeiro momento (1989 e 1995), abrangendo os governos (José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco), ocorreu um esperado fortalecimento da autonomia política e financeira, como consequência da consolidação do pacto federativo, caracterizando-se pela definição de competências e aumento de receitas, sendo, grande parte destas, por meio das transferências intergovernamentais.

No segundo momento, compreendendo os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003), vivenciava-se no país a crise econômica mundial, e por consequência, a União promoveu uma elevação de tributos não partilháveis, aumentando sua participação na partilha dos recursos de arrecadação, e dessa forma, os municípios tiveram sua autonomia enfraquecida devido à estabilização das receitas e os crescentes compromissos com as políticas sociais descentralizadas.

O terceiro momento compreende (2003 a 2010), nos dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva, e foi caracterizado pela continuação do fortalecimento da União nas relações intergovernamentais, que centralizou para si a responsabilidade pelo desenho de diversas políticas sociais e assim promovendo uma coordenação federativa dessas políticas, visando maiores ganhos de escala. No entanto, os interesses dos municípios foram parcialmente respeitados, pois ocorreu um aumento das transferências intergovernamentais e a definição de que, nenhum município poderia ser obrigado a participar dessas políticas cujo desenho era centralizado na União (SANTOS, 2011).

Contudo, como ideia central deste tópico, constrói-se o entendimento de que a autonomia política e financeira do município, encontra-se atenuada, pois em que pese sua elevação ao status de ente federativo, com a consequente descentralização de competências e responsabilidades, não há de se falar em autonomia devido à crescente dependência da esfera municipal para com as transferências intergovernamentais.

Nesse sentido, replicando a interpretação do professor Sampaio Dória (1972, p. 11), “o poder político, distribuído pelas camadas da Federação, encontra seu necessário embasamento na simultânea atribuição do poder financeiro, sem o qual

de pouco vale: autonomia na percepção, gestão e dispêndio das rendas próprias” (apud GIROLDO; KEMPFER, p. 15).

3.1.3 A autonomia política, administrativa, financeira e orçamentária do município

A autonomia municipal é uma exigência da democracia. O seu sentido é reconhecer às comunidades locais a competência sobre o que é de seu peculiar interesse, acompanhada da gestão direta de seus recursos. Implica, ainda, que serão membros destas comunidades quem irão compor seus órgãos de governo, no sentido de tornarem-se responsáveis políticos por si mesmos.

Porém, para compreendermos essa participação do cidadão, na reivindicação de melhorias, é fundamental entendermos que o município é um ente autônomo da federação brasileira.

Para Cavalcante (2007), o preceito constitucional sobre a autonomia municipal está no artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da seguinte forma, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Essa autonomia decorre da própria adoção do Federalismo como forma de Estado.

Assim, a CRFB/88 nominou seus integrantes, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e acentuou a autonomia a todos, consagrando, assim, o princípio da autonomia entre os entes da Federação.

No Direito Constitucional, diz Maria Helena Diniz (2015, p. 30), a autonomia é um “Poder concedido aos Estados-Membros e aos Municípios de se autogovernarem, dentro das limitações impostas constitucionalmente”.

Nesse contexto, a federação repousa exatamente sobre o conceito de autonomia, pois, que, em nome da unidade do Estado, outorga-se, em nível interno, a especial prerrogativa de que os entes políticos venham a determinar suas ações, sempre segundo os limites constitucionalmente postos. A extensão dessa autonomia é que comporta graus, variáveis quase que de ordenamento para ordenamento, no ponto em que se albergue uma ou outra das formas federais acima delineadas (CAVALCANTE, 2007).

As características relativas à autonomia dos entes políticos, transparecem nítidos em vários pontos da Constituição Federal de 1988 e, especialmente, nos termos dos artigos 1º e 18, com a seguinte redação:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

(...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Vemos que a autonomia, tanto municipal, como dos Estados-membros e do Distrito Federal, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração.

Silva (2005 p. 102), assinala que é importante se distinguir a autonomia da soberania dentro do Estado Federal e se estabelecer seus respectivos titulares, pois já houve muita discussão sobre a sua natureza jurídica, e escreve:

(...) hoje, já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito Internacional, é o único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Os Estados Federados são titulares tão-só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal.

E, continua o autor:

A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: (a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido.

Sobre a inclusão do município entre os entes da federação, Paulo Márcio Cruz escreve:

No Brasil, sob a égide da Constituição da República de 1988, o pacto federativo abriga traços de centralização, dispositivos de cooperação e o caráter tripartido de sua organização federal, com o Município sendo reconhecido como membro da federação e tendo suas competências elencadas naquela Constituição.

Assim, vemos que a dimensão federativa conferida aos municípios pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através de seu artigo 18, ao inseri-lo na organização estrutural da forma do Estado brasileiro, fez com que ele, no dizer de Paulo Bonavides, viesse a formar “aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de uma nova dimensão básica”.

No contexto da CRFB/88, o estabelecimento da autonomia municipal como um princípio constitucional fundamental significa que é um princípio essencial da organização do Estado Federal brasileiro e que, por isso, não admite a secessão, pois tem a finalidade de manter a unidade nacional e a necessidade descentralizadora. Não é uma autonomia remissiva, mas o máximo da autonomia (CAVALCANTE, 2007).

Para Cavalcante (2007), na atual Constituição, o município brasileiro tem poderes para eleger seu Governo; decretar, arrecadar e aplicar seus próprios tributos; organizar e administrar seus serviços; questionar os assuntos que sejam de seu peculiar interesse, além de legislar sobre matérias de sua competência estabelecidas na Constituição e não poderão ser reduzidos pela União ou pelos Estados.

Para Jamil Reston (2000), política e administrativamente, o Município brasileiro é um dos mais autônomos do mundo e, ao contrário do que ocorre em muitos países, é uma entidade política e não uma corporação administrativa. E, afirma que “as leis municipais são leis tanto em sentido formal como em sentido material – ou seja, leis plenas que somente poderão ser revogadas por outra lei municipal e declaradas nulas ou inconstitucionais pelo Poder Judiciário”.

Portanto, para que a municipalidade alcance a plenitude de sua autonomia é necessário possuir os três fatores (autonomia política, administrativa e financeira), as quais, analisaremos nos tópicos seguintes, na tentativa de demonstrar a importância da autonomia municipal para a concepção e execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das comunidades locais.

A tríplice autonomia dos municípios representa uma das maiores inovações da atual Constituição, derivada da elevação das comunas ao nível de ente federativo, usufruindo das mesmas possibilidades de auto gerência que já possuíam os Estados-provinciais e a União. A tríplice autonomia é composta da autonomia política, administrativa e financeira.

Os princípios norteadores da autonomia política estão assegurados pela eletividade dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores (art. 29/CF), assim como pela competência legislativa própria (art.30, I e II CF). Dessa forma os municípios possuem liberdade para formar seus poderes Legislativo e Executivo e, conseqüentemente traçarem as determinações legislativas dentro do âmbito do seu “interesse local”.

Segundo Cavalcante (2007), essas capacidades do município outorgadas pela Constituição Federal de 1988 compõem os princípios constitucionais da autonomia municipal, ou seja: princípio da autonomia política, através do qual é assegurado aos municípios os poderes de auto-organização e de autogoverno; o princípio da autonomia normativa, assegurando-lhe o poder de auto-legislação; o princípio da autonomia administrativa e financeira, que garante-lhes a sua auto-administração e o poder de instituir e cobrar seus próprios tributos e aplicar suas rendas.

O princípio da autonomia política dos Municípios encontra-se estabelecido no artigo 29 da Constituição Federal de 1988, onde se determina, praticamente, toda a vida do governo municipal, dando-lhe o poder de se auto-organizar, através da elaboração de sua Lei orgânica própria (artigo 29, caput, da CRFB/88) e de se auto-governar, mediante eleição de prefeito, vice-prefeito e vereadores (artigo 29, I a XIV, da CRFB/88).

A autonomia normativa é o princípio através do qual se confere aos Municípios a capacidade de auto-legislação, mediante o poder de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva, suplementar e comum. Essa capacidade de autolegislação é também denominada poder normativo próprio.

Complementando a ideia do princípio da autonomia, temos a administrativa e financeira que a Constituição da República confere aos Municípios o poder de autoadministração, estando este intimamente ligado ao interesse local e referindo-se à organização e execução dos serviços públicos de sua competência, à ordenação urbanística de seu território, à criação e cobrança de tributos e aplicação de suas rendas.

Assim, verifica-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou o Princípio da Autonomia como fundamental na organização político-administrativa da Federação Brasileira e que a autonomia municipal, consubstancia-se nos princípios da autonomia política, da autonomia normativa, da autonomia administrativa e financeira, além de ter elevado o Município à categoria de ente federativo.

Não é demais repisar que o preceito constitucional sobre a autonomia municipal está no artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que por diversas vezes já foi referenciado neste trabalho e que dispõe da seguinte forma: A organização político-administrativa da República Federativa do

Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

No contexto da CRFB/88, o estabelecimento da autonomia municipal como um princípio constitucional fundamental significa que é um princípio essencial da organização do Estado Federal brasileiro e que, por isso, não admite a secessão, pois tem a finalidade de manter a unidade nacional e a necessidade descentralizadora. Não é uma autonomia remissiva, mas o máximo da autonomia.

A conquista de maior autonomia financeira pelos municípios a partir da Constituição Federal de 1988 não pode ser igualmente experimentada por todos os municípios brasileiros, mas apenas por um grupo com maior expressão populacional.

Para Santos (2012), a elevação do Município à condição de ente federativo no Brasil teve dois elementos constitutivos: internamente, foi parte do processo de redemocratização das estruturas de poder após 21 anos de regime militar; ao mesmo tempo, correspondeu à influência do debate internacional sobre as vantagens da descentralização das políticas públicas. Conforme a autora, o resultado teria sido a grande fragmentação do Estado, dificultando a coordenação entre as três esferas de governo, mas também a maior capilaridade do poder público, ampliando o acesso às políticas sociais.

3.2 Orçamento Público: modelos e características históricas assumidas na sociedade brasileira

A proposta deste tópico é apresentar concepções de autores quanto a categoria orçamento público, bem como realizar análises críticas sobre os conceitos apresentados. Buscando, em seguida, discutir a dinâmica do orçamento público em processos históricos particulares da sociedade brasileira, destacando por fim os modelos de orçamento que perpassaram a história, ressaltando suas características e intencionalidades teóricas.

3.2.1 Concepções de autores sobre Orçamento Público e breves análises críticas

Com base em estudos bibliográficos e documentais em diversas produções científicas de um conjunto de autores que discutem a temática, orçamento público, considerando-se frente a esse processo de investigação que é possível verificar

múltiplas concepções que permeiam a categoria do orçamento público, a depender da corrente teórica adotada e de quem desenvolve e conduz as discussões.

Logo, referente aos conceitos de categoria, compreendemos que o orçamento público assume modos de ser na sociedade, manifesta significados e se insere na tomada de decisões na vida social dos indivíduos, conforme observaremos no discorrer dos debates teóricos neste trabalho.

Assim, cabe destacar os conceitos apresentados por alguns autores no que remete à temática salientada. Para Giacomoni (2010, p.70) “o orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc.”. Logo, tal autor compreende que o conceito de orçamento público, tem sofrido mudanças significativas ao longo do decorrer da história, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente distintas daquelas que o distinguiam no passado.

Giacomoni (2012, p. 210) afirma que: “ao contrário do que acontecia no passado, hoje o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior integrado por planos e programas de onde saem às definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária”. Dentro desse cenário de discussão, pode-se admitir que o orçamento tenha um caráter multifacetado (GIACOMONI, 2012).

Nessa perspectiva de análise, cabe salientar que o autor pretende analisar o orçamento, levando em consideração determinados aspectos políticos, sociais, culturais e técnicas do processo orçamentário. Todavia, configura-se em uma análise de caráter isolado, fragmentado.

Seguindo essa linha discursiva, Bezerra (2007) trabalha as concepções de orçamento público, levando em conta um conjunto de dimensões. Assim, tal autor, traz a dimensão política, como caracterizada no processo de elaboração, aprovação e gestão do orçamento, na medida em que podem ser introduzidos no PPA (Plano Plurianual) e LOA (Lei Orçamentária Anual) interesses que são conflitantes e tensionantes com os interesses da sociedade.

Nesta dimensão se debate a relação de interesses e objetivos entre o Legislativo e o Executivo. Na esfera municipal a dimensão política conglomerada as relações entre o município, estado e Governo Federal. A correlação entre os governos é de suma importância para os recursos oriundos de repasses e convênios celebrados (excluem-se os repasses de origem constitucionais). No que remete a

dimensão econômica, Bezerra (2007) trabalha, caracterizando-a pelas opções do governo no direcionamento da utilização dos recursos arrecadados da sociedade.

A dimensão jurídica, segundo Bezerra (2007), representa o arcabouço legal que abarca o orçamento, visto que o orçamento público é uma lei que deve atender a todo um conjunto legal, o qual normatiza sua elaboração e execução no tocante à realização de despesas e à arrecadação de receitas. Logo, a elaboração e a aprovação do orçamento público seguem o processo legislativo de discussão, emenda, votação e sanção do Poder Executivo.

Outros autores trabalham as concepções de orçamento público, levando em conta aspectos específicos e ângulos particulares. Com base no aspecto financeiro, Angélio (1995, p.19), define orçamento “como um planejamento de aplicação de recursos esperados, em programas de custeios, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro”.

Silva (2009) apresenta o estudo do orçamento, tomando como base de análise dois pontos de vista: objetivo ou subjetivo. Conforme o autor, no aspecto objetivo, designa o ramo das Ciências das Finanças que estuda a Lei do Orçamento e o conjunto de normas que se refere à sua preparação, sanção legislativa, execução e controle, ou seja, considera a fase jurídica de todas as etapas do orçamento (preventiva, executiva e crítica). Já no que remete ao aspecto subjetivo, o autor ressalta que constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar a priori, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício.

Referente à concepção de Orçamento público, temos em questão, conforme Maia (2010, p.4):

O orçamento público é considerado o instrumento fundamental das finanças públicas e tem como características traduzir os projetos e programas de governo, bem como as políticas financeiras, econômicas e sociais adotadas pelo chefe do Poder Executivo. É nele que está discriminado a origem e a estimativa do montante dos recursos a serem obtidos e das despesas que pretende realizar, com clareza e responsabilidade de uma forma planejada e integrada para atender as necessidades públicas, quer seja para manutenção das suas atividades, quer seja para a execução de seus projetos.

Referente a Santos (2011), o mesmo compreende na sua base teórica, como uma lista de receitas e despesas do governo sem muita interligação com a realidade daquele lugar ou daquele ente público. Logo, limita-se a identificar, algumas fontes

de receitas e despesas do governo, sem ficarem claros os motivos e objetivos do gasto.

Dando continuidade as discussões de concepções de orçamento público, destacamos, numa outra perspectiva o que remete a compreensão do orçamento público, Salvador (2010) trabalha o orçamento público como a expressão mais visível do fundo público, configura-se como elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além de sua estruturação contábil, caracterizando-se como espaço de tensões e correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos.

Tomando como ponto de análise as conceituações teóricas apresentadas por diversos autores, faz-se necessário salientar uma predominância, na compreensão deles, que o orçamento público, levando em conta os seus mais variados aspectos e dimensões, em discussões isoladas, no caráter fragmentado, departamentalizado, o que ofusca uma compreensão profunda dessa categoria diante da realidade social, levando uma falsa análise de autonomia dessas esferas da vida social.

Logo, tende-se a entender orçamento público como processo técnico e formal, esvaziando o seu conteúdo político-social, esse abordado por Salvador (2010) nas suas construções conceituais. Consolidando tal direcionamento do referido autor, enfatizamos que o orçamento público deve ser compreendido como espelho da vida política, espaço de disputa de projetos sociais e econômicos, desdobrando-se em conflitos de interesses entre classes sociais e seus aspectos ideológicos, onde ferozmente grupos específicos defendem seus objetivos, confinando a gestão do Estado aos interesses sociais de frações particulares, a partir dos quais políticas de caráter geral tornam-se impossíveis.

3.2.2 Discussões sobre a dinâmica do Orçamento Público ao longo dos processos históricos particulares da sociedade brasileira

O desenvolvimento histórico do orçamento brasileiro é caracterizado e marcado pelos processos sócio-político pelo qual a dinâmica do país perpassa, sendo que esses referidos processos, delineiam de forma expressa quem tem a iniciativa de elaborar, aprovar, executar e controlar a lei orçamentária. Em meio a essas discussões, compreende-se introdutoriamente que a gestão orçamentária é sempre realizada num contexto econômico, político e institucional específico, que a

potencializa ou limita, de acordo com a dinâmica correlação de forças entre os atores e agentes e com as características e dimensões das instituições historicamente consolidadas.

Em meio a isso, sinalizamos que o estudo do orçamento deve ser levado em conta, como um aspecto relevante para a compreensão das políticas sociais. Logo, conforme Salvador (2010), é uma peça técnica que vai além da sua formatação contábil, refletindo o processo de correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como no processo de definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários.

Seguindo essa lógica de discussão, Pires (2011, p.139) destaca que, “a história brasileira recente, o sistema e os processos orçamentários sofreram muitas transformações positivas, ampliadas e reforçadas a partir da Constituição de 1988”. Essa, que proporcionou relevantes alterações quanto a lógica das finanças públicas do país e abriu um período em que outras ainda foram feitas, melhorando de forma significativa a possibilidade de controle social dos gastos públicos no país.

Assim sendo, concordamos com as considerações de Pires (2011, p.139):

É possível dividir a história desse controle no Brasil em dois períodos: antes e depois dessa Constituição. O período anterior legou ao país uma legislação moderna e tecnicamente bem estruturada que, em grande parte, deverá ser aproveitada quando o Congresso Nacional, a essa altura já com atraso de quase duas décadas, vier a decidir sobre a nova legislação normatizadora do orçamento e das finanças públicas, prevista na própria Constituição de 1988.

Tomando como referência as leituras realizadas de Giacomoni (2010) e Pires (2011), correlacionado com os elementos introduzidos, que a tradição republicana no Brasil, durante décadas desde a Proclamação da República Federativa no Brasil (1889), deixou muito a desejar no que tange discussões de questões que iam para além dos interesses das oligarquias que a dominaram longamente, visto que, as dinâmicas dos processos orçamentários se restringiam a uma perspectiva centralizadora e tecnicista no seu trato.

Pires (2011, p.140) defende que:

No Brasil, o patrimonialismo – situação em que o governante considera os recursos públicos uma extensão do seu próprio patrimônio, podendo ser manejado ao seu bel-prazer – sempre marcou e ainda marca profundamente o comportamento dos responsáveis por decisões coletivas. Como face da mesma moeda, o corporativismo dos grupos potencialmente

beneficiários desse tipo de comportamento o reforça, com ajuda também da dupla populismo/clientelismo, através da qual o governante aparece como defensor dos mais pobres e desprotegidos, propensos a votar em quem lhes oferece vantagens pessoais, sem maior consideração pelo valor do interesse coletivo, esse sim correto objeto das decisões dos governantes.

Tomando como referência as colocações acima, destacamos que o patrimonialismo, corporativismo, o populismo e o clientelismo são inimigos viscerais, nem sempre de forma declarada, de quaisquer avanços no âmbito do controle social do gasto público, contaminando candidatos, e eleitores, partidos e entidades representativas, governantes e governados. Logo, tais dimensões, estiveram presentes ao longo de toda a história republicana brasileira, contudo originando-se antes dela, talvez mesmo de uma tradição lusitana, decorrentes de relações metrópole-colônia e as relações políticas básicas difundidas na própria metrópole.

Desse modo, o orçamento público no Brasil se processualiza como inacessível a maioria das pessoas, devido não só sua estrutura técnica com uma linguagem desconhecida pela população, mas também pela ausência de transparência no trato ao bem público, processo esse fruto de uma tradição antidemocrática vivenciada pela sociedade brasileira.

É com base nesses preceitos apresentados, que começamos a dissertar sobre os processos que o orçamento público assumiu na estrutura da sociedade brasileira, dando ênfase aos cenários políticos específicos em razão das facetas que esses assumem, em matéria de orçamento, sendo discutidos os reflexos sofridos pelo seu desenvolvimento em outros países do mundo.

Assim, compreendemos que a história do orçamento público no Brasil e no mundo, permeia com os próprios desdobramentos das relações democráticas nesses países. Desse modo, as lutas advindas nas decisões a serem tomadas sobre a carga tributária, e em que condições iriam incidir, sempre perpassou as condições sócio-políticas das sociedades, sendo o estopim de guerras e revoluções em vários países. Tal consideração em questão revela que o orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Assim, tal orçamento deve ser visto como uma arena de conflitos e disputas de interesses em torno de um sistema político.

Ao fazer um levantamento minucioso do referencial teórico sobre o orçamento público ficou evidente que a história do orçamento público teve origem por volta do século XIII, na Inglaterra, durante o reinado do Rei João Sem Terra, no qual foi

assinada a famosa Magna Carta, outorgada em 1217, sendo datada de 15 de junho de 1215.

Outro acontecimento histórico referente ao orçamento público remete a Constituição Francesa, pós-revolução de 1789, essa que consagrou que a votação de receitas e despesas pertencia exclusivamente aos representantes do povo. Logo, a Assembleia Nacional estabeleceu que cabia aos representantes do povo a votação dos impostos a serem pagos pela sociedade.

Outra questão a ser salientada frente ao desenvolvimento histórico do orçamento, é que alguns autores consideram que a revolução pela independência americana decorreu da contrariedade dos colonos em face dos tributos cobrados pelo governo inglês.

Todos esses acontecimentos históricos mencionados tiveram reflexos diretos ou indiretos no desenvolvimento e aprimoramento do orçamento brasileiro. Logo, as primeiras práticas orçamentárias nesses referidos países, serviram de base para estudos e pesquisas de técnicos (MAIA, 2010).

Após essa rápida digressão sobre a história de orçamento por países considerados como “os incipientes do orçamento público” (MAIA, 2010) passaremos a analisar e discutir as práticas orçamentárias no Brasil.

Assim, levando em conta esses acontecimentos históricos nos países apresentados, torna-se compreensível que a dinâmica do orçamento público, desde suas origens, perpassou-se por um conjunto de correlações de forças sociais e tensões políticas, marcadas por interesses divergentes e antagônicos, situados no processo de lutas de classes sociais.

Para tanto, de forma particular no âmbito da sociedade brasileira o desenvolvimento histórico do orçamento público caracteriza-se como movimento interligado ao processo de conflitos e lutas políticas por direitos e inquietações a elevação tributária a qual a população era submetida. A Inconfidência Mineira (1785 - 1789) foi um desses movimentos.

O estopim desse movimento sócio-político foi à recusa de pagamento a carga absurda de tributos portugueses na colônia. Desse modo, realizando uma apreciação frente a esse cenário histórico-político em tempos de colônia, que as bases históricas das primeiras práticas orçamentárias no Brasil, permearam dilemas de democracia, justiça social e igualdade, refletindo os conflitos entre as classes

privilegiadas e os grupos sociais mais desfavorecidos com as decisões políticas-sociais da época.

Sendo assim, as Protoformas de desenvolvimento do orçamento público no Brasil, explicita a busca por privilégios, por domínio político e econômico, e expressões de lutas sociais. Traços esses, que nos leva a afirmar que historicamente, tal categoria discutida, esteve longe de ser de fato “pública”, desde seu processo embrionário, já se dava a exclusão dos interesses das classes subalternas. Logo, a formação sócio histórica brasileira, conforme Silva (2008) e Santos (2012) perpassou por processos ambiciosos de expansão de riqueza e poder de grupos e frações de classes no âmbito político-econômico, desprovendo a maioria da população das decisões do país.

Assim sendo, torna-se notório as primeiras iniciativas de matéria de orçamento no Brasil colônia, quando deparamos com tal análise:

Com a vinda do rei D. João VI, o Brasil iniciou um processo de organização de suas finanças. A abertura dos portos trouxe a necessidade de maior disciplinamento na cobrança dos tributos aduaneiros. Em 1808, foram criados o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade (GIACOMMONI, 2010, p. 56).

Logo, sua vinda se deu em razão de pressões sofridas no continente europeu, de forma precisa do então imperador francês, Napoleão, que forçava Portugal a fechar seus portos para a Inglaterra abandonou sua terra natal, fortemente escoltado por navios ingleses, e se estabeleceu no Brasil.

Torna-se perceptível assim, diante dessa conjuntura colonial, que a emergência das primeiras práticas históricas de orçamento público, estiveram vinculadas a decisões e ações que atendiam objetivos da elite colonial, de frações sociais que legitimavam a exploração econômica da metrópole portuguesa frente ao Brasil colônia.

Remetendo ao período imperial da sociedade brasileira, cabe ressaltar que, houve a promulgação da primeira Constituição Brasileira de 1824, sancionada por D. Pedro I, príncipe regente do país, onde se emergem as primeiras exigências formais quanto à necessidade de se estabelecer o processo de elaboração de orçamento formais por parte das instituições imperiais. Passando a ser difundido um conjunto de competências em relação à matéria orçamentária.

Contudo, quando nos deparamos com a existência dessas exigências, quanto o processo de elaboração de orçamento, leva-nos a destacar que, a sociedade brasileira é, “uma sociedade que nasceu de um ambicioso projeto de expansão da riqueza e poder das monarquias absolutistas europeias, que saía da idade dos feudos encastelados para entrar, como Estados Nacionais, na modernidade capitalista” (JÚNIOR, 1970, apud, SANTOS, 2012, p. 29). Assim, tais exigências formais, objetivavam atender aos anseios das oligarquias do país.

A carta magna deixa expresso o conjunto de orientações quanto à aplicação desse dispositivo salientado, conforme se notabiliza nas passagens de Giacomoni (2010, p.56) quando o mesmo dá ênfase ao artigo 172.

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.

Contudo, apesar de estar expresso na constituição federal de nosso país, tal dispositivo sofreu dificuldade de ser implementado à época, visto que, em razão de aspectos da conjuntura social da época, como a ausência de mecanismos arrecadadores eficientes em relação às províncias, dificuldades de comunicação e conflitos de ordem legal, oriundas do então período colonial, acabam sendo compreendidos, conforme, Giacomoni (2010) como fatores que geriram uma frustrada implantação daquela lei orçamentária.

Sobre tal assunto, destacamos:

Ainda que em 1827 se tenha produzido a primeira lei orçamentária no Brasil, foi em 1831, mediante aprovação do Decreto Legislativo de 15/12/1830, que se consolidou o primeiro orçamento público brasileiro, considerando-se o conceito de ser uma lei de iniciativa do Poder Executivo, estimadora da receita e fixadora da despesa da administração pública para o período de um ano, já que as dificuldades de comunicações e os deficientes mecanismos arrecadadores em relação às províncias frustraram a lei orçamentária de 1827.

Vale destacar, sobre os aspectos sócios históricos apresentados, no que se refere ao desenvolvimento histórico do orçamento público no Brasil durante o período imperial, que assimilamos a vigência de uma tendência de centralização

político-administrativo, pautando um ordenamento jurídico que dava plenos e absolutos poderes ao Executivo nos processos orçamentários.

Desse modo, merece ressaltar que mesmo após a proclamação da república no Brasil, a política de centralização administrativa na condução do orçamento público diante dessa referida sociedade, dá passos de continuidade, conforme citação acima. Assim, as propostas orçamentárias nesse período histórico pós 1930, consolidam viés tecnicista e intensamente burocratizando, características essas somadas com um sistema jurídico em conteúdo de orçamento, plenamente controlado pelo poder executivo.

Para tanto, a partir dos anos 1930, caracteriza-se um intenso processo de industrialização e urbanização, conduzido e prometido por uma elite sob a liderança ditatorial de Getúlio Vargas, onde se notabiliza incidências no âmbito da dinâmica do orçamento público. A dinâmica do binômio industrialização-urbanização, coordenados por um Estado fortemente intervencionista e centralizador e, por isso mesmo, demandante de planejamento e controle, fatores esses, também estimulados, de algum modo por exigências estrangeiras que incidiram nos primeiros sistemas adotados. Sobre essas relações internacionais, cabe pontuar que:

É certo que, quanto ao imperialismo, outros tantos países se encontram na mesma condição, do ponto de vista das relações internacionais e, nesse sentido, isso não representaria qualquer particularidade brasileira. Entretanto, há que se considerar, nessa premissa mais geral, os elementos da formação social brasileira que remetem à constituição ideopolítica e cultural de suas classes sociais, bem como o sistema político nacional, esse sim características que particularizam a inserção periférica do capitalismo brasileiro entre tantas outras igualmente periféricas (SANTOS, 2012, p.138).

Assim, nesse período histórico enfatizado, se dará uma certa rapidez nos processos de industrialização e urbanização, objetivando superar o sistema arcaico de relações sociais. Logo, esses aspectos sócio-políticos influirão nos moldes assumidos pelo desenvolvimento do orçamento público, referente a esse cenário destacamos uma passagem de Pires (2011, p. 140-141):

O controle social no primeiro período Vargas (1930-45) está concentrado no esforço de centralização necessário para promover as mudanças econômicas e políticas do projeto industrializante-urbanizante. Trata-se muito mais de um controle estatal do que social, uma vez que o estado centralizador é visto por seus dirigentes como representante legítimo da sociedade, inclusive contra a vontade do Poder Legislativo em várias

circunstâncias. O que o governo (assim entendido o Executivo) faz é feito pretensamente em nome e em benefício do povo, que em boa medida assim entendia também, chegando a alcunhar Vargas de “o pai dos pobres”.

Tomando como ponto de análise, tais considerações do autor salientado, assimilamos que a gestão orçamentária no período histórico em salientado revela elementos específicos quanto os rumos que o orçamento público assume, os quais merecem ser apreciados. Assim, nessa referida década, sob os moldes do governo Vargas, o processo de elaboração e execução em matéria de orçamento, partia-se de mecanismos puramente técnicos e de burocracia centralizadora, estabelecendo peça orçamentárias, que permitisse a consolidação dos interesses econômicos e políticos das classes dominantes da época, extinguindo a população da tomada de decisões e ações aplicadas.

Remetendo, as discussões em questão, cabe pontuar, que se observa nesses processos históricos de desenvolvimento do orçamento público, o caráter interventivo do Estado, esse que se processualiza como um instrumento legitimador e configurador dos anseios das classes dominantes. Sobre essas considerações, sinalizamos que a função do Estado em uma determinada formação social acaba coincidindo com os interesses da classe dominante, isto se dá devido ao próprio sistema.

Sendo que, em meio a esse cenário analisado, notabilizamos os primeiros avanços no que tange a longa luta dos interessados no controle social do gasto público no Brasil, logo se vê a partir desse momento histórico uma preocupação com os gastos a serem realizados na sociedade brasileira. Claro, que essa preocupação, esse controle, como enfatizado anteriormente, se dava sob o comando de um Estado autoritário e burguês.

Para tanto, merece ressaltar, frente essa configuração que o poder Estatal assume a compreensão do “Estado como uma forma social engendrada pelo capital, dentro da qual as contradições da luta de classes se desenvolvem e se resolvem dentro dos limites do sistema produtor de mercadorias” (TEIXEIRA; FREDERICO, 2009, p.82). Assim, o mesmo acaba funcionando como expressão e um instrumento de reprodução dos interesses das classes dominantes.

Tal compreensão do Estado, nos possibilita fazer certas apreciações, quanto a tomada de ações e aplicação de medidas historicamente no âmbito do orçamento público, tendo uma análise do controle exercido sobre os moldes das matérias

orçamentária, vinculado a necessidade de atender os interesses de grupos dominantes da sociedade.

Logo, o Estado acaba funcionando como o aparelho executor da burguesia, sendo então, nas sociedades de classe, principalmente e inevitavelmente o guardião e protetor dos interesses económicos que são dominantes nelas. Tendo então, a finalidade precípua a continuidade dessa predominância, interesses esses que perpassam todas as esferas sociais e categorias, não seria diferente na esfera do orçamento público. Sendo que, analisando de forma particular o Estado Brasileiro, sinalizamos que:

A formação social do Estado brasileiro reporta-se aos pactos de legitimação entre Estado e oligarquias que asseguraram o continuísmo dos compromissos oligárquicos em períodos distintos, configurando como traços particulares as redes de clientelismo o controle privado sobre os recursos públicos (MEDEIROS, 2005, p. 03).

Assim, o orçamento público nesse período histórico desdobrava-se sob a lógica de um Estado classicista, com parâmetros ideológicos de populismo e clientelismo no atendimento as demandas sociais da população. Desse modo, o orçamento público acaba se processualizando em tal conjuntura política como um instrumento funcional aos projetos de governo dos setores dominantes da sociedade brasileira, extinguindo seus processos de construção e elaboração, de quaisquer perspectivas de direitos e de cidadania.

Articulado a essas discussões, cabe enfatizar que com a chegada da Constituição de 1937, ainda nesse mesmo período histórico de governança de Vargas frente ao país, essa numa dinâmica muito mais autoritária, acaba-se explicitando um quadro de centralização no Executivo e, mais do que isso, no Executivo federal, deixando o orçamento basicamente por conta de um departamento administrativo sob total controle do Presidente da República.

Nos anos de 1940, o Presidente conduz uma lógica de expansão ainda mais sobre seus poderes, atuando numa relação de controle frente aos Conselhos Administrativos, (através da nomeação de seus membros) esses, que foram criados, com a finalidade de aprovação dos projetos de orçamento dos Estados e Municípios, além de fiscalizar sua execução.

Ao passo, que esse cenário, altera-se somente com a democratização do segundo pós-guerra, com a promulgação da Constituição de 1946, essa que promove uma devolução dos poderes sobre o orçamento ao Legislativo, além de

redefinir a função do Tribunal de Contas, esclarecendo, aliás, um conjunto de princípios orçamentários a serem obedecidos e seguidos, dentre os quais (unidade, universalidade, exclusividade e especialização). Consiste em sinalizar, que:

A constituição do país, aprovada em 1946, é emblemática de como a “modernização conservadora” permanece conduzindo a vida política brasileira já que ela, apesar de “democrática”, pouco alterava a face corporativa do Estado Novo. No geral, a postura do governo Dutra quanto a regulação das relações de trabalho, dirigiu esforços no sentido de elevar a taxa de exploração, isto é, de aumentar ao máximo parte do produto social apropriada pela burguesia e reduzir, portanto, ao mínimo a parte que cabe a classe operária (SANTOS, 2012, p.144).

Evidencia-se, assim, nessas colocações acima, mesmo com o processo de constituição de um regime democrático, ocorrida após o final do Estado Novo, que a dinâmica do orçamento público, dirigiu-se a permitir uma maior acumulação de capitais por parte da burguesia, em detrimento das demandas da classe trabalhadora. Assim, perspectiva centralizadora e autoritária, que permearam as práticas orçamentárias no Brasil, com ênfase no período Vargas, mantem-se latentemente presente mesmo nos períodos de democratização.

E como mencionado nos escritos introdutórios, que a gestão orçamentária está inteiramente em sintonia com o contexto social específico, essas características da literatura histórica do orçamento público brasileiro, acaba retornando a se manifestar-se com eficácia novamente a partir do golpe militar de 1964, resultando numa Constituição (de 1967), obstaculizando possíveis avanços que diz respeito a um maior controle da população nos gastos introduzidos pelo governo no âmbito da nação.

Tendo como base de análise, esse regime militar, de forma particular todo o período do milagre brasileiro (mais ou menos 1967-73), cabe sinalizar que o estado desenvolvimentista trata as finanças públicas e o orçamento de modo extremamente autoritário, reduzindo o controle social dos gastos, assim como o governo Vargas, a um controle estatal e, mais do que isso, a um controle estatal num Estado autoritário. Portanto, fora do controle das forças políticas que o confrontavam.

Logo, uma conclusão pertinente que se pode observar do processo histórico das práticas orçamentárias no Brasil, de forma particular no período compreendido entre as décadas de 1930 e de 1980, aproximadamente, é a de que o controle dos gastos públicos tende a ser estatal (de responsabilidade do governo) e não social

(de responsabilidade da sociedade civil) sob governos autoritários, que geralmente justificam essa postura pela necessidade de centralização para promover o desenvolvimento econômico (industrializar, urbanizar, modernizar). Mas que na verdade atende a um conjunto de interesses políticos, econômicos e culturais, de um projeto de governo, vinculado a uma classe social dominante e opressora (PIRES, 2011).

Sendo que, como trabalhado anteriormente, os moldes do orçamento público refletem aos processos sócio-políticos vivenciados pelo país. Em razão disso, observam-se mudanças quanto aos rumos tomados na gestão orçamentária no país em questão. Assim sendo, destaca-se que os anos de 1980, iniciaram com muitas pressões no campo político com vistas à derrubada do regime autoritário e à abertura institucional, definindo-se a partir de leituras críticas da realidade, como o período de redemocratização da sociedade, onde se dá a eclosão de movimentos sociais, populares e de categorias profissionais.

Logo, esse cenário de efervescência política, advém do agravamento da crise econômica no período 1982-83, que evidenciou a fragilidade e o esgotamento da base política do governo, o que propiciou a abertura de espaço para campanhas e mobilizações organizativas de forte conteúdo popular, como a das eleições diretas para presidente da República, e a da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Sendo que, em 5 de outubro de 1988, o país recebeu, então, sua sétima Constituição. Sobre esse conteúdo aprovado, Giacomoni (2010, p.61) destaca:

As duas principais novidades do novo texto constitucional na questão orçamentária dizem respeito à devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento, sobre despesa e à explicitação do sentido da universalidade orçamentária, isto é, considerando a multiplicidade de formas organizacionais e jurídicas do setor público, quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer; portanto, a aprovação legislativa. Outra inovação do texto constitucional é a exigência de, anualmente, o Executivo encaminhar ao Legislativo projeto de lei das diretrizes orçamentárias com o objetivo de orientar a elaboração da lei orçamentária, dispondo sobre a política de fomento a ser observada pelas agências oficiais.

Depreende-se a partir das análises do autor acima, que a CFRB de 1988, representou em matéria técnica, mudanças relevantes quanto à questão orçamentária, visto que prevê um rompimento com essa centralização de poder e

controle por parte do executivo, dando abertura ao poder legislativo de participar e introduzir proposições na construção dos orçamentos públicos. Ao passo, que consideramos que as duas inovações, pautam-se no mesmo denominador comum, superar o caráter autoritário, de concentração administrativa das decisões que dizem respeito ao orçamento público.

Desse modo, com a instituição desse regime finalmente “democratizado” nessa década de 1980, a sociedade civil se vê diante da possibilidade, de se manifestar, debater e decidir, livre das amarras do autoritário bipartidarismo, sobre todos os assuntos, inclusive orçamento público, aproveitando a oportunidade de fazê-lo dando vazão a toda a insatisfação contida pelo autoritarismo anterior.

De certo modo, a Constituição de 1988 reflete esse ânimo, recolocando no cenário da sociedade brasileira a possibilidade de um controle do orçamento pelo Legislativo e abre brechas significativas para um controle social mais amplo do que esse, consagrando diversas formas de participação popular nas decisões governamentais e na gestão pública.

Referente a essa temática de controle social sobre os aspectos orçamentários, prevista na CFRB de 1988, pontuamos que a temática do controle social tomou vulto no Brasil a partir desse referido processo de redemocratização na década de 1980 e, principalmente, com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas na Constituição de 1988 e nas leis orgânicas posteriores: os Conselhos e as Conferências. Esta participação foi concebida na perspectiva de controle social exercido pelos setores progressistas da sociedade civil sobre as ações do Estado, no sentido desses, cada vez mais, atender aos interesses da maioria da população.

Assim, assimilamos que esse instrumento de controle social previsto na constituição cidadã, caracteriza-se como a busca de desvencilhar dessa velha tradição totalitária e construir uma cultura democrática de natureza política no trato aos parâmetros que o orçamento público propaga o que acaba envolvendo um conjunto de interesses divergentes e contraditórios, pois dizem respeito à questão do poder.

Por imposição da Constituição Federal de 1988, o Brasil adota uma estrutura orçamentária baseada em três documentos: Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias, e Leis Orçamentárias Anuais que apresentam processos de validade no nível dos governos federais, estaduais e municipais nos mesmos parâmetros.

Tomando como base a edição dessas três leis ordinárias, todas a cargo do poder executivo, essas compreendem o atual estágio do processo orçamentário, esse denominado doutrinamente de ciclo orçamentário, que desempenha a possibilidade de o Estado interligar o planejamento à execução orçamentária, que tem as seguintes fases: planejamento (elaboração e aprovação), execução, avaliação e controle.

3.3 Descentralização orçamentária, planejamento e participação na década de 2010: novas tendências

Em respeito às heterogeneidades brasileiras e à defesa de uma unidade nacional, o Estado federalista brasileiro estabeleceu um governo central para todo o país e governos regionais autônomos para as unidades territoriais; distribuiu os poderes e as funções de governo, entre os governos central e regional; atribuiu às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres e autorizou os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo.

Ao mesmo tempo em que essa decisão buscou amenizar os conflitos entre o Poder Central e as elites regionais, apostou na divisão de responsabilidades e na autonomia local para a diminuição das desigualdades no país. No Brasil, com a República, a federação nasce na perspectiva da descentralização.

A descentralização possibilitou discussões acerca da autonomia dos entes federados; da interdependência entre os níveis de governo; da importância da horizontalidade no planejamento; da implementação e avaliação das políticas públicas; do controle mútuo e na fiscalização recíproca entre União, estados e municípios.

Essa história foi permeada por intercorrências e descontinuidades, possibilitando ora maior, ora menor descentralização do poder, o que desfavoreceu o avanço das políticas públicas e a inclusão social, uma vez que os programas e projetos foram descontínuos, atenderam a interesses de uma minoria e priorizaram a descentralização de responsabilidades. Muitas prefeituras não contaram com a competência técnica, financeira e de gestão para assumir os projetos e ações descentralizadas, o que favoreceu ainda mais as desigualdades entre as regiões brasileiras.

A implantação de ações descentralizadoras também desencadearam desigualdades regionais devido à ausência de mudanças na divisão dos recursos

orçamentários, decorrente da estrutura tributária e da falta de estratégias bem sucedidas, por parte do governo central, de induzir e motivar a adesão dos governos locais às políticas de descentralização. Segundo Oliveira e Sousa (2010), esse quadro é agravado com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), ao incorporar o município como ente federativo, evidenciando o descompasso entre os recursos descentralizados a cada um e suas responsabilidades.

Para Arretche, (1999, p.137), descentralizar significa possibilitar “a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”. No entanto, há uma diversidade de entendimentos sobre o conceito, várias linhas de abordagens possíveis, o que torna o tema polêmico e controverso, possibilitando diferentes dimensões conceituais de seus pressupostos e de suas justificativas.

A descentralização passou a ser defendida por diferentes atores sociais, com ideias e posições antagônicas para a solução dos problemas da sociedade contemporânea. Bobbio (1986, p.27) destaca que “a descentralização, mais do que institutos, são fórmulas que contém princípios e tendências, daí porque elas dificilmente existem no Estado Moderno de forma pura”.

Diante desse quadro, é possível afirmar que o debate sobre a descentralização envolve vários campos disciplinares, dimensões e conceitos. Esta diversidade pode, inclusive, ser antagônica e aplicada de acordo com os objetivos e intenções que se tem em um determinado período e em um dado local.

Considerando a diversidade de conceitos assumidos nos campos das ciências políticas, econômicas, sociais e na administração pública, a descentralização assume dimensões diferenciadas de acordo com os objetivos e os propósitos que se tem. No entanto, todas as discussões sobre a descentralização se fundamentam em dois planos: no jurídico e no políticoinstitucional.

Em ambos, a descentralização está vinculada à ideia de desconcentração ou delegação de funções e na ausência de intervenção de qualquer órgão ou instância; entretanto, no plano político - institucional, pode abranger a descentralização do poder decisório, permitindo o atendimento das demandas específicas de cada local e a participação popular.

Na dimensão administrativa, a descentralização em geral é entendida como a transferência de competências e funções entre as esferas de governo, com vistas a

uma maior eficácia do serviço público, eliminação das amarras burocráticas e contato mais próximo com a população local.

Na dimensão social, a descentralização provoca a interferência no planejamento, na fiscalização e no controle sobre a gestão dos serviços públicos, possibilitando a participação na gestão pública e a capacitação de grupos sociais para decidirem sobre os problemas e as demandas locais.

Na dimensão política, a descentralização pode representar a possibilidade de redistribuição do poder político do Estado, uma concepção de democratização do poder, por meio da ampliação dos níveis de participação e da multiplicação das estruturas de poder, com objetivo de melhorar a eficiência da gestão pública.

Então, depois de tecer ponderações acerca da importância da descentralização administrativa, fenômeno consolidado do ponto de vista da organização das instituições públicas, passemos a debater sobre o futuro da participação institucional de cidadãos, seja servidores públicos ou não, nas decisões e deliberações de políticas públicas e institucionais, uma vez que o governo de Jair Bolsonaro age no sentido de desmontar toda uma edificação histórica construída a duras penas pela sociedade brasileira.

Esse desmonte da democracia participativa a que me refiro, faz parte da doutrina político-partidária do atual presidente da República, que através de decreto extinguiu vários conselhos participativos e deliberativos.

Através da edição do Decreto nº 9.759/2019 o número de instituições destinadas à participação política, bem como sua provável interferência na democracia brasileira sofreram diminuição (RODRIGUES, 2020). Conforme a autora, um número considerável de conselhos participativos foi reduzido por força do decreto acima mencionado. Embora haja, na literatura brasileira, muitos questionamentos sobre a efetividade desses espaços em atingirem o seu papel democratizante, há um consenso de que eles são imprescindíveis para o exercício da cidadania e necessários para o bom andamento da democracia.

As manifestações de 2013 trouxeram à tona uma ampla discussão sobre essas arenas de participação. Nesse sentido, Romão (2015, p. 29) afirma que em decorrência dessas manifestações, as instâncias de participação, de uma forma geral, tiveram a razão de suas existências colocadas à prova.

Apesar do alvo dos manifestantes serem os partidos políticos e o sistema político como um todo, as arenas de participação passaram a ser questionadas por

gestores públicos, especialistas e ativistas: “afinal, qual a capacidade de conselhos, conferências e audiências públicas para captar insatisfações e demandas sociais? Essas instâncias são mais ou menos eficientes do que os parlamentos? Qual seu potencial para influenciar as decisões dos gestores públicos”?

De acordo com Rodrigues (2020), para defender um sistema democrático-participativo consolidado nos governos Lula e Dilma, uma ideia que, segundo Pedro Pontual em entrevista concedida aos autores Lavallo e Szwako (2014), embrionariamente teve origem no fim do segundo mandato do governo Lula, foi colocada em prática em 2014: a publicação e vigência do decreto nº 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Assim, em 2014, a ideia de um sistema nacional de participação social precisava sair do papel diante da conjuntura política que colocava em risco as instituições participativas. Com a publicação do decreto nº 8.243, desencadeou a formação de grupos a favor, crendo que este instrumento normativo traria um reforço para democracia, e outro contra, notadamente o legislativo.

Mal recebido e interpretado por alguns setores da sociedade e pelo Poder Legislativo federal, o Decreto nº 8.243/2014 apenas estende aos demais setores da Administração Pública federal o diálogo participativo que o setor da saúde desfruta desde sua 8ª Conferência. Ainda no plano constitucional, a participação da comunidade é reconhecida como diretriz orientadora do Sistema Único de Saúde, fruto das conquistas advindas do Movimento da Reforma Sanitária, nas décadas de 1970 e 1980 (DELDUQUE; DALLARI; ALVES, 2014).

O decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, dividiu opiniões e foi chamado por muitos como “golpista”. No entanto, uma interpretação desprovida de desconfianças faz enxergar a importância do decreto no que diz respeito à garantia das conquistas que a sociedade brasileira vinha preconizando desde as lutas pela redemocratização nos anos 1980, de maior participação e influência nas decisões políticas do governo.

Para Alencar e Ribeiro (2014, p. 23) “o decreto delimita, entre as diretrizes gerais para a PNPS, o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e a integração entre mecanismos de democracia representativa, participativa e direta”. Os autores realizaram uma análise dos discursos daqueles que defendiam o decreto e daqueles que o atacavam. Os favoráveis ao decreto

defendiam que a participação é capaz de fortalecer a democracia por aproximar o Estado da sociedade; influenciar a gestão governamental; e também a capacidade de não interferir no Legislativo, inclusive dialogando com ele.

Para aqueles que atacavam o decreto, a maior justificativa foi a crença de que a participação social é inútil para o fortalecimento da democracia, pelo contrário, a PNPS ameaçaria o sistema representativo brasileiro. Além disso, os críticos ao decreto consideravam o texto autoritário e tentaram, no âmbito do Poder Legislativo, derrubar o decreto apresentando dois Projetos de Decreto Legislativo (PDL), um na Câmara dos Deputados e outro no Senado Federal (ALENCAR; RIBEIRO, 2014).

No entanto, as tentativas de barrar a PNPS não tiveram sucesso e o decreto se manteve até 2019, quando em comemoração aos cem dias do seu governo, o presidente Senhor Jair Messias Bolsonaro assinou um pacote de decretos, dentre eles o Decreto nº 9.759/2019, com a justificativa de que vários dos colegiados extintos foram criados e idealizados nos governos petistas de Lula e Dilma e, assim sendo, teriam um viés ideológico de fragilização do sistema representativo (RODRIGUES, 2020).

O referido decreto revogou a PNPS e o SNPS e, nesse sentido, também sofreu duras críticas, a começar pela sua inconstitucionalidade, afinal, estaria este decreto violando princípios constitucionais como o da participação social, do controle social, da soberania popular e, extinguir conselhos criados e regulamentados por Lei, como os Conselhos de Saúde (PEREIRA, 2019; CAZELATTO; PAULA FILHO; COHN, 2019).

Em 16 de abril de 2019, o Partido dos Trabalhadores protocolou uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF) contra os dispositivos do Decreto nº 9.759/2019, alegando que conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa indicação de suas competências ou dos membros que o compõem.

Assim, segundo Rodrigues (2020) o Partido dos Trabalhadores ajuizou uma ação que ainda está em andamento no STF, mas, até o exame definitivo da ação direta, os colegiados cuja criação foi mediante lei, não estarão extintos. Portanto, trata-se ainda de uma medida cautelar e, portanto, pode ser alterada no exame

definitivo. Ademais, muitos outros colegiados foram extintos, diminuindo desta forma os espaços de participação social.

Segundo Fernandes e Queiroz (2014), os conselhos de políticas públicas são de extrema importância pois, de forma colegiada e participativa, efetivam políticas públicas primordiais à coletividade, principalmente em relação aos direitos fundamentais sociais, difusos e coletivos, pois somente haverá verdadeiramente um efeito na prática se a sociedade compreender e viver a necessidade do processo decisório.

Para Carneiro (2002, p. 277), os conselhos, como instituição participativa, “marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas”.

Os conselhos de políticas públicas, em que pese sua relevância em atender aos anseios da sociedade, foram duramente golpeados pelo Decreto nº 9.759/2019, com o argumento da racionalização da administração pública e com a proposta de controlar a “proliferação” de colegiados desnecessários, que segundo os idealizadores do decreto, não traziam resultados práticos positivos, ou esses eram desconhecidos (PASSOLO; MEGALI NETO, 2020).

O Decreto nº 9.759/2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, vai na contramão de conceitos como governo aberto, transparência, participação e accountability. Neste sentido, vale destacar que o Brasil é um dos fundadores da Parceria para Governo Aberto (em inglês, Open Government Partnership – OGP).

Percebe-se que houve, por parte do governo atual, um desmonte da estrutura participativa construída ao longo de nossa história. Dessa forma, como fomentar a participação e o controle social reduzindo drasticamente os espaços de participação pública, como conselhos, comitês, grupos de trabalho, entre outros? O que se percebe, com o Decreto nº 9.759/2019, é que se trata mais de uma medida de governo fechado, através da qual o Estado demonstra total desinteresse em ouvir as demandas da sociedade e, tampouco, em que haja um efetivo controle social das ações públicas.

Conforme estudos de Rodrigues (2020, p. 10), vários colegiados foram extintos através de decreto do presidente da República:

O próprio governo, na figura do Ministro-Chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, cerca de 700 colegiados foram extintos com esta medida, apesar de ainda não existir um consenso sobre este número. Destes, o governo pretende manter cerca de 100. Porém, o que se sabe é que estes colegiados desempenhavam um importante papel na relação Estado e sociedade.

O que percebemos é que o governo atual rema contra a ideia de governo aberto, accountability, transparência, além desconstruir toda uma história de luta pelos espaços participativos na gestão pública brasileira. Não é demais repisar, que essas arenas de participação fortalecem a democracia, pois são responsáveis pela produção de debates participativos com a sociedade. Esta participação, por sua vez, aviva o espírito de cidadania nesta sociedade.

Segundo o atual presidente da república, Jair Messias Bolsonaro, a medida é uma forma de desburocratizar o Estado brasileiro. Em suas palavras:

Gigantesca economia, desburocratização e redução do poder de entidades aparelhadas politicamente usando nomes bonitos para impor suas vontades, ignorando a lei e atrapalhando propositalmente o desenvolvimento do Brasil, não se importando com as reais necessidades da população (TEXTO PUBLICADO NO TWITTER DO PRESIDENTE BOLSONARO EM 14 DE ABRIL DE 2019).

Assim, o presidente Bolsonaro se refere aos órgãos colegiados como entidades aparelhadas politicamente, sem considerar a importâncias destas para a democracia brasileira.

Conforme estudo de Rodrigues (2020), o comportamento do índice de democracia do Brasil nos anos de 2013 a 2019, publicado anualmente pela *Economist Intelligence Unit*, percebe-se uma queda na posição do Brasil no ranking geral. Em 2016 o Brasil ocupava a posição 44 no ranking, de 167 países analisados, com uma pontuação geral de 7,12. No ano de 2014 o Brasil manteve sua posição no ranking, aumentando sua pontuação geral para 7,38.

No ano de 2015, em especial pelos episódios que culminaram no início do processo de impeachment da então presidenta Dilma, o Brasil caiu de posição, passando a ocupar a 51ª com uma pontuação geral de 6,96. Esta posição foi mantida em 2016, ano do impedimento da presidenta Dilma, porém com uma redução na pontuação geral, que passou a ser 6,90. No ano de 2017 houve uma melhora na posição do Brasil no ranking, que passou a ocupar a 49ª posição.

Porém, em 2019, caiu novamente, ano em que a pontuação geral do Brasil, bem como sua posição no ranking também caíram.

Ainda conforme Rodrigues (2020), a posição atual que o Brasil ocupa no ranking geral (52^a), praticamente ao lado da Tunísia e, na América Latina, a modesta 10^a posição, é considerado pela *Economist Intelligence Unit* como uma “democracia imperfeita”. Essa definição se refere a locais onde existem eleições livres e justas e onde as liberdades básicas são respeitadas, porém, onde ainda existem fragilidades significativas na gestão do governo, uma cultura política insuficiente e uma participação popular reduzida.

Portanto, o que se nota é que atualmente o governo federal transita na contaminação da democracia participativa, construída com muita luta, e isso, pode afetar o fenômeno da participação, no âmbito local, nas arenas de debate e construção dos orçamentos participativos e, conseqüentemente, na resolução de demandas das comunidades, na transparência e na accountability.

4 ASPECTOS POLÍTICOS DE TERESINA E O SURGIMENTO DO OPT

4.1 Contextualização política do município de Teresina

Nesse tópico deste capítulo utilizaremos as informações acerca da contextualização política do município de Teresina pesquisadas pela autora MIRIAM FREITAS RAMOS DE ANDRADE NETA, na sua dissertação de mestrado em Gestão Pública, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí – PPGP/UFPI, cujo título é: O EXECUTIVO MUNICIPAL IMPORTA NAS DECISÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS? UMA ANÁLISE DO CASO DE TERESINA-PI (2005-2018). A abordagem feita pela autora está localizada no capítulo 02, subitem 3.1 e 3.2. Passaremos então a discorrer a contextualização política do município de Teresina conforme informações já produzidas por Andrade Neta (2019, pp. 40 a 52).

O poder, segundo Alves et al. (2017, p. 01) é algo “dinâmico, ativo, vivo, e é através dele que nos manifestamos e/ou sofremos os limites da liberdade na relação entre indivíduos e sociedade”. Em outras palavras, o poder influencia, seja direta ou indiretamente, as relações que estabelecemos uns com os outros e, conseqüentemente, o ambiente em que vivemos. Logo, investigá-lo e descobrir a

forma como este vem se reproduzindo ao longo do tempo é fundamental para uma melhor percepção sobre a realidade que nos cerca.

No que tange ao histórico político e de manifestação de poder no Piauí, destacamos que os grupos começaram a ser desenvolvidos a partir do século XVIII, quando o processo de povoamento da região ainda estava se consolidando. Os fazendeiros e grandes proprietários de terras perceberam que, para exercer maior influência perante a comunidade, precisavam criar laços, formar alianças entre si. Para tanto, o caminho encontrado foi o casamento (BRANDÃO, 2002).

Os critérios de escolha dos cônjuges eram basicamente dois: interesses políticos e econômicos. De acordo com Brandão (2002, p. 135): “por esse meio, formaram-se imensos patrimônios fundiários que ocupavam áreas descontínuas, de forma que raramente os domínios de um senhor limitavam-se a uma só região da capitania”.

Diante disso, os interesses de pequenos grupos (que já obtinham vantagens em função do grau de parentesco e da fortuna mantida, que atravessava gerações) eram preservados e prevaleciam perante os demais; ao passo em que, aqueles que não detinham bens e riqueza, continuavam excluídos, solidificando as relações de dominação entre proprietários de terra, senhores de engenho, e seus subordinados (ARAÚJO, 2015, p. 38).

Dessa maneira, não havia espaço para a eleição de novos candidatos, bem como para o surgimento de outras ideias e meios de agir. Como resultado, a política era extremamente limitada e restrita aos que podiam arcar com os custos de um processo eletivo. Com o passar do tempo, algumas modificações foram observadas.

Conforme Farias (2000), cinco elementos podem ser considerados como primordiais para as transformações valiosas que ocorreram no estado: a mudança do sistema de voto, alterações no perfil do quadro partidário, as políticas sociais, a modernização da administração e o crescimento dos partidos de esquerda.

A partir das décadas de 1970 e 1980, no Piauí, houve uma transição do coronelismo para o clientelismo, o que, conseqüentemente, trouxe reflexos para a estrutura agrária, uma vez que, nas grandes propriedades, as relações de trabalho tornaram-se mercantis. No que diz respeito à mudança do sistema de voto, houve uma transição do voto de cabresto (que se dava por intermédio da compra de votos ou do abuso de poder) para o voto livre. Ou seja, os eleitores deixaram de se sentir

na obrigação de escolher determinado candidato, apoiando completamente o seu modo de governo, e passaram a votar com fundamento em suas próprias convicções, mediante análise das propostas apresentadas por cada um dos concorrentes.

Em relação ao perfil do quadro político, verificou-se um aumento da competitividade, além do crescimento da votação nos pequenos partidos. Este acontecimento fez com que o contexto político passasse a ser mais amplo e diversificado, saindo de uma perspectiva que girava, unicamente, em torno de apenas um governo e da sua respectiva oposição.

No que se refere às políticas sociais, a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã (consoante mencionado no capítulo anterior), reconheceu a importância dos municípios para o desenvolvimento local, direcionando recursos para que estes pudessem investir em políticas públicas e desenvolver canais de participação da sociedade, aproximando a população do poder público.

No tocante à modernização da administração, a eficiência virou a palavra-chave em termos de gestão pública. O interesse público entrou em cena como um ponto crucial a ser observado e que deveria prevalecer ante os interesses privados. Os gestores começaram a agir guiados por metas e com o intuito de proporcionar serviços de qualidade com o menor custo possível.

Por fim, o crescimento dos partidos de esquerda trouxe consigo a ideia de um afastamento do favoritismo, possibilitando a criação de um “espaço para a proposta dos partidos de gestão “universalizante” da coisa pública” (FARIAS, 2000, p. 94-95).

O exame dos fatores dispostos nos faz perceber os avanços que foram alcançados. A gestão pública voltou-se à sociedade, convocando-a a assumir um papel mais ativo, valorizando o direito de voz dos cidadãos (que são inteiramente beneficiados e/ou prejudicados pelos atos dos governantes) em conformidade com as reformas que estavam ocorrendo no País.

Ademais, o voto deixou de ser um instrumento utilizado somente a favor dos políticos que desejavam manter-se no poder a qualquer custo, passando a ser um verdadeiro aliado dos eleitores, servindo, inclusive, como dispositivo de controle dos atos praticados. Contudo, a despeito do progresso observado no decorrer dos anos, tanto no país quanto no estado, “o oportunismo e o eleitoralismo (foco em ganhar as eleições), o parlamentarismo (a ideia da ação monolítica centrada no parlamento),

são marcas indelévels dos partidos e dos políticos piauienses” (ARRAES, 2014, p. 21).

Os partidos locais conseguem se manter no governo por longos períodos com o auxílio de suas lideranças e da criação de alianças. Apesar de mudanças significativas, as características marcantes abordadas no início, que dizem respeito à posse e à riqueza, continuam valendo atualmente. Em suma, para Arraes (2014), o poder político do estado vem se reproduzido e se consolidando, cada vez mais, graças a redes econômicas, sociais e de parentesco.

A capital do Estado do Piauí, Teresina, é um bom exemplo do que está descrito no parágrafo anterior. Gandara (2011, p. 103) assevera que o nascimento da cidade foi consequência do livre jogo de forças e das necessidades locais somados ao poder do estado, “que dirigiu e/ou induziu a transferência da capital, provocando toda a transformação socioespacial piauiense”.

Assim, pode-se dizer que em Teresina, desde o início, prevalece uma grande influência política e econômica. Recorrendo novamente aos ensinamentos de Gandara (2011, p. 108109):

Em lugar de ser obra da engenharia, a cidade capital Teresina é sob duas formas, teórica e prática, em seu nascedouro, apanágio político. Constituiu-se ali toda uma complexa tecnoestrutura governamental, voltada para os problemas econômicos do Estado e, conseqüentemente, do país, que bem pode ser encarada como a manifestação de um novo estágio, no processo de amadurecimento do estado capitalista. Como já dissemos, esta cidade surgiu como um elemento de estratégia político-econômica, mas, talvez, pela primeira vez, na História do Brasil, uma cidade capital, surgia planejada e construída em função de uma estrada líquida e como elemento estratégico do “progresso”.

O fato é que, embora tenha progredido de forma lenta em comparação a outras capitais e que tenha um surgimento conturbado, o município desenvolveu-se nas mais diversas áreas: saúde, assistência, educação, entre outros. Ou melhor: ainda que sem conseguir agradar a todos, o objeto principal foi cumprido, haja vista que houve, realmente, um avanço. Todavia, alguns traços continuam enraizados e parecem já fazer parte da cidade de tal maneira que não dá para dissociá-los. Aqui voltamos, novamente, à questão das alianças políticas e da manutenção do poder, tão presentes na atualidade e que causam impactos nos mais variados segmentos. Veremos, no tópico a seguir, o caso de Teresina no âmbito do executivo.

4.2 O poder Executivo de Teresina

Teresina simboliza um caso emblemático no que se refere ao poder executivo e, mesmo verificando-se situações semelhantes em outras cidades, é algo que não se dá com a mesma intensidade e por igual intervalo de tempo. Em âmbito regional, é a única capital do Nordeste a eleger um mesmo partido durante mais de 20 anos.

Em pesquisa realizada pelo jornal Folha de São Paulo, constatou-se que 76 cidades elegem o mesmo partido desde 2000. Geralmente, são cidades pequenas, onde prefeitos se reelegem durante o intervalo permitido e, posteriormente, elegem seus sucessores e assim por diante.

Teresina, por sua vez, é o maior município da lista, elegendo o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, nas eleições municipais para chefe do poder executivo, desde 1992. O único período administrado por outro partido foi entre 2010 e 2012, quando Elmano Férrer, do PTB, assumiu o cargo em decorrência da renúncia de outro candidato, conforme verificaremos por meio do levantamento histórico realizado nos próximos parágrafos.

De acordo com Martins (2016, p. 104), o ano de 1992 iniciou “um ciclo de vitórias sucessivas do PSDB para a cadeira de prefeito”. Ainda neste período, Wall Ferraz foi eleito, com coligação PSDB, PDC, PL, PCdoB, demonstrando a sua popularidade com votação significativa.

Em 1996, ainda que em disputa acirrada, em dois turnos, Firmino Filho obteve a maioria de votos. Esta foi a primeira vez que o PSDB entrou na disputa sem nenhum tipo de coligação, “constituindo uma chapa puro sangue”.

Em 2000, as eleições para a prefeitura de Teresina novamente reafirmaram a força do PSDB na capital piauiense quando, em primeiro turno, Firmino Filho foi reeleito, com coligação PSDB, PMDB, PST, PDT, PSB, PCdoB, etc.

Em 2004, o partido venceu mais uma vez, com a eleição de Silvio Mendes e coligação PSDB, PTB, PV, PL, PTC. Em 2008, Silvio Mendes foi reeleito, em primeiro turno, com coligação PSDB, PTB, DEM, PP, etc. Importante mencionar que no ano de 2010, o então prefeito Sílvio Mendes se afastou para disputar as eleições estaduais de governador, assumindo o vice, o então Elmano Férrer, do PTB. O prefeito Elmano Férrer começou a dar uma visão diferente do partido do PSDB.

Em 2012, mais uma vitória: Firmino Filho foi eleito, com coligação PSDB, PSD, DEM, PPS, PSDC, PTDob. Em 2016, houve a reeleição do então prefeito, com coligação PSDB, PMDB, PRB, PSB, PP, etc.

Como se depreende da leitura do que foi exposto, o PSDB se mantém no comando do executivo, especialmente, com base nas alianças efetuadas (coligações partidárias). Não há uma alternância entre partidos no poder e os líderes conseguem se reeleger com frequência, não permitindo a entrada de novos atores e o surgimento de outras formas de gestão.

O pluralismo partidário é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e está presente no primeiro artigo da Carta Magna, trazendo consigo a ideia de que não deve haver a centralização do poder, mas a existência de múltiplos centros de poder. Inclusive, quando ocorre de modo justo e equilibrado, é o mais eficiente sistema de proteção à participação dos cidadãos na política (DIAS, 2012).

Arraes (2014), ao tratar do tema, assevera que é uma forma de garantir harmonia e um mínimo de liberdade ao povo, já que, pelo menos no plano ideológico, simboliza a possibilidade de uma representação que envolva todos os setores da sociedade. Ao analisar o caso teresinense, podemos perceber que a teoria não vai ao encontro à prática, pelo contrário, estão em direções completamente opostas. Há uma verdadeira centralização de poder em torno de um único partido, que atua de modo consistente e bem articulado para atingir seus objetivos. Ainda em consonância com Arraes (2014, p. 22), “em que pesem os frágeis laços ideológicos, os partidos locais têm-se transformado em celas de sobrevivência de lideranças, que permanecem por longos períodos no controle, direta ou indiretamente”.

No que se refere ao PSDB, em especial, o autor é direto: tornou-se “uma agência de representação política de figuras carimbadas” (ARRAES, 2014, p. 29). Como exemplo, citou Firmino Filho, que já foi vereador, deputado estadual e prefeito. Neste último caso, ressaltamos que, atualmente, está no quarto mandato. Em outras palavras, torna-se evidente a força que o partido possui, uma vez que seus candidatos são reeleitos até mesmo para ocupar cargos diversos.

Portanto, diante do exposto, pode-se dizer que após mais de duas décadas de vitórias consecutivas de um partido em especial, a capital teresinense representa um

caso deveras peculiar, que merece ser estudado e comentado com maior afincio, posto que os partidos políticos são um meio para que a vontade do povo se estruture e seja adequadamente realizada. São canais de comunicação, de contato, entre a sociedade e o governo. Logo, a sua existência é de fundamental importância para a consolidação da democracia (DIAS, 2012).

4.3 As principais formas de participação da sociedade

A participação social no desenvolvimento das políticas públicas brasileiras foi algo conquistado através das lutas da população contra líderes centralizadores, que abusavam de seus poderes, em função dos próprios interesses. Com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, inúmeras mudanças foram estabelecidas.

Contudo, aqui focaremos em dois pontos que são considerados primordiais no que se refere aos conselhos gestores: a descentralização e a participação social. Uma retrospectiva da história do país nos mostra que, desde 1824, com a primeira Constituição, havia uma forte tendência à centralização. Tendência esta que, mesmo com algumas iniciativas democráticas, permanecia forte e enraizada na mente de alguns líderes políticos que governaram o Brasil.

Por intermédio da Carta Magna de 1988, o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas não ficaram somente a cargo dos gestores, virando o resultado de um trabalho em conjunto com o povo, que se tornou a razão de ser da gestão pública (BRASIL, 1988).

Conforme Lima e Sousa (2010), as iniciativas descentralizadoras e participativas brasileiras remontam ao processo de transição democrática, uma vez que, neste período, foram desenvolvidos projetos ancorados na ideia de que a renovação política deveria passar, essencialmente, pela criação de institucionalidades que fossem capazes de incorporar a sociedade nas arenas de discussão e formação de agenda

Ademais, pudemos perceber, igualmente, que a participação da sociedade se tornou fundamental. Rocha (2011) afirma que a Carta Magna de 1988 consagrou, no rol de princípios fundamentais, a participação popular na gestão pública como parte integrante do direito à dignidade da pessoa humana.

No artigo 1º, Parágrafo Único, do texto constitucional, o legislador constituinte descreveu o princípio da soberania popular, quando esclareceu que “todo poder

emana do povo”, que pode exercê-lo através dos representantes eleitos ou diretamente, na forma estabelecida constitucionalmente (BRASIL, 1988). Em consonância com Rocha (2011): este princípio “reúne as concepções de democracia direta e democracia representativa, de modo a somar seus efeitos em benefício da coletividade, objetivo final do Estado e da Administração Pública”.

Logo, a participação deve ser entendida como algo inerente à democracia, que permite que os indivíduos, grupos ou associações possam não somente ser representados na esfera política, mas que também tenham as informações necessárias para exercer controle sobre os atos dos governantes e defender seus interesses. Assegura, igualmente, uma atuação ativa na gestão dos bens e serviços que são ofertados (DALLARI, 1996).

Desse modo, na segunda metade da década de 1980, a redemocratização e a participação passaram a ser temas centrais, discutidos com frequência, denunciando uma mudança de paradigma que, tempos depois, faria toda a diferença na administração. Neste cenário, as prefeituras começaram a se manifestar.

As novas coalizões políticas que assumiram os governos das capitais estavam pressionando pela partilha do poder e por formas de controle democráticas. O intuito era de evidenciar estas estruturas e destacar o seu papel na gestão (DAGNINO, 2002).

Na esteira dos avanços que foram alcançados, a Carta Magna de 1988 incorporou os municípios ao pacto federativo, considerando-os entes federados. Inclusive, estes passaram a ter autonomia para se organizar em termos administrativos, políticos e financeiros. A importância destes entes no progresso local foi, enfim, reconhecida, fazendo com que passassem a receber recursos para criar e gerir suas próprias políticas, juntamente com a comunidade e em prol desta (JÚNIOR; CONSENZA, 2015).

Assim sendo, diferentes mecanismos surgiram, com o propósito de fomentar a construção de relações horizontais entre Estado e sociedade. Ou seja, a proposta era de sair da verticalidade, situação em que o Estado ficava em posição superior, e fazer com que os cidadãos pudessem opinar, participar (de fato), com o objetivo de fazer valer o interesse público.

Em outras palavras, incentivar a construção de relações horizontais. Tais mecanismos vão desde os tão conhecidos conselhos gestores, que foram prescritos

constitucionalmente, a arranjos participativos, “que surgem da confluência entre o projeto político de uma plataforma de governo e os anseios de participação expressos pelas organizações da sociedade civil” (LIMA; SOUSA, 2010, pp. 23-24).³⁶

No que tange à realidade do Poder Executivo teresinense, apesar do cenário político de pouca (ou praticamente nenhuma) rotatividade entre partidos políticos, com a predominância do PSDB, conforme apontado anteriormente, as formas de participação se ampliaram e hoje fazem parte da realidade dos cidadãos, que podem utiliza-las para que suas demandas sejam atendidas com maior eficiência e eficácia. Dentre os principais institutos participativos, abordaremos a seguir o orçamento participativo na capital piauiense, demonstrando a forma como cresceram e se consolidaram.

4.4 Antecedentes históricos do Orçamento Participativo

Surgido no Brasil, o Orçamento Participativo – OP teve suas origens a partir da Constituição de 1988, sendo o município de Porto Alegre, no governo petista de Olívio Dutra, a célula inicial desse modelo de gestão orçamentária participativa. Tal modelo traz, não somente um novo modelo de gestão inovadora, mas uma nova forma de inserção social organizada na gestão dos recursos públicos.

O Orçamento Participativo (OP) se tornou, nas décadas seguintes à sua criação, uma das formas de participação mais inovadoras de gestão democrática, nacional e internacionalmente, pois a população clamava pela participação nas decisões que resultariam em melhorias para as suas comunidades. Conforme Luchmann (2014), o OP é apontado como uma das mais inovadoras experiências democráticas, ocupando um lugar privilegiado na lista de exemplos recorrentemente saudados pelo campo de estudos sobre inovações democráticas no mundo contemporâneo.

Ainda conforme a autora, OP é saudado, não só por ser capaz de viabilizar os pressupostos das perspectivas normativas e democráticas, como a inclusão política e a promoção da justiça social, como também a capacidade e possibilidade de resgatar o processo de confiança política, uma vez que, ano após ano, os atores sociais se afastam dos pleitos eleitorais, dado o elevado número de absenteísmo nas eleições em todos os níveis de governo. Além disso, tal processo de

participação se estende para outras formas participativas, como a partidária, participação em outras formas de associativismo (LUCHMANN, 2014).

A célula de OP criada em Porto Alegre, tornou-se depois um organismo colossal, e teve ampla repercussão nacional e internacional, tanto pelo seu pioneirismo com a instituição de um complexo de participação social nas decisões dos recursos públicos, como pelo sucesso de várias experiências dilatadas ao longo de mais de 30 anos de história.

No nosso ponto de vista, a ideia de OP, no seu aspecto conceitual, foi difundida como um conceito universal, surgindo tipologias diferentes, em municípios com realidades diversas, visão política diferente. Isso pode ter posto em xeque esse auspicioso modelo de gestão participativa em muitos municípios brasileiros. De modo geral, o modelo de OP no Brasil, seguiu a ideia de Porto Alegre, incluindo elementos participativos e deliberativos da democracia, pois estabeleceu uma nova relação entre o Estado e os cidadãos.

Nesta senda, as "regras do jogo" sofrem uma ligeira alteração, na medida em que novos atores sociais passam a desempenhar, junto com o executivo e legislativo, novo papel na execução orçamentária, não somente aquela "antiga" e única forma de participação, que era a escolha de seu representante.

Portanto, o modelo de Porto Alegre, conforme Luchmann (2014), articula diferentes espaços de participação e representação política, configurando um complexo e amplo desenho institucional voltado para o debate e a deliberação política acerca dos recursos orçamentários. De acordo com Fedozzi (1996), o OP de Porto Alegre se sustenta em dois princípios básicos: regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; e um método objetivo de definição dos recursos orçamentários para investimento.

Conforme Luchmann (2014), o que caracteriza o OP de Porto Alegre é sua cogestão, na medida em que representa um processo de construção compartilhada das regras para distribuição dos recursos de investimentos e das regras de participação do próprio sistema.

Podemos perceber que no OP de Porto Alegre foram incorporados elementos importantes que o caracterizou como uma inovação democrática, como: inclusão política, a subversão ao clientelismo e à corrupção; transparência governamental; redistribuição dos recursos para a realização de investimentos para aqueles que

mais precisam, promovendo justiça social; e o próprio aprendizado do cidadão (LUCHMANN, 2014).

Então o modelo de OP de Porto Alegre, de acordo com essas características, mobilizou a construção de um quadro conceitual que encontra ressonância nos arcabouços teóricos da democracia participativa e na democracia deliberativa.

Para Pateman (2012), o modelo de OP aqui discutido, embora envolva deliberação, é muito diferente dos experimentos deliberativos controlados, na medida em que abre oportunidade de participação de todos os cidadãos da cidade. Então, Luchmann (2014), leciona que o OP de Porto Alegre se tornou uma referência central na formulação de uma perspectiva normativa de democracia ancorada nos pilares da inclusão política e da justiça social. A autora acrescenta que esse "OP-modelo" vem sendo reformulado ou suavizado, a depender do sistema político, da cultura local, do montante dos recursos disponibilizados para esse formato e do desenho institucional.

Percebemos que há uma variedade de OP, pelas razões expostas, mas no geral, esses instrumentos de gestão orçamentária, contam com uma autonomia limitada da sociedade civil, com uma qualidade de deliberação "fraca" e falta de ênfase no tema da justiça social (LUCHMANN, 2014).

Diante de toda a diversidade conceitual ou de modelo, e diante de cenários diversos, a proposta é que haja em determinado OP, características mínimas que o coloque como experiência participativa, dentre elas, temos: a dimensão financeira e orçamentária; o envolvimento deve ser em nível municipal (não apenas o bairro); o processo deve ser recorrente, com reuniões frequentes; o processo deve ter formas de deliberação pública; deve ter um grau de prestação de contas em relação aos resultados, como a realização de uma obra no bairro, que antes foi incluída no OP.

Embora haja uma grande variedade de tipologias ou experiências participativas, com aproximações de uma ou de outra, a referência de partida foi o OP de Porto Alegre, que atende aos pressupostos teóricos da democracia participativa e da justiça social.

Essa variedade de modelos, repercute nos modelos teóricos de avaliação acerca do sucesso ou fracasso dos OP's. Então, conforme Luchmann (2014), o conceito de OP tal como ele nascera em Porto Alegre, este conjugou a vontade política com tradição associativa, através de um partido de esquerda, não pode ser utilizado como base para avaliar todos os modelos de OP que se difundiram pelo

Brasil a fora, pois, outros partidos capitanearam a ideia e implantaram em seus municípios, com uma tradição política bem diferente da do partido dos trabalhadores, além dos atores e das próprias instituições.

Nessa toada, nosso foco de análise é o Orçamento Popular de Teresina - OPT, como uma ferramenta de gestão participativa e deliberativa. A começar pela nominata, na capital piauiense, essa forma de gestão não utilizou a mesma nomenclatura que foi utilizada em Porto Alegre, embora, em termos conceituais estivesse elementos teóricos da democracia participativa e deliberativa. No próximo tópico iremos fazer uma abordagem desse caminho do Orçamento Popular de Teresina (doravante OPT), visando demonstrar sua origem e suas base teóricas.

Estudos realizados por (ALLEGRETTI, 2009, CABANES, 2004) identificaram fases importantes do Orçamento Participativo, como segue: a primeira de 1989 – 1997, se caracterizou pela implementação do OP em poucos municípios brasileiros; a segunda de 1997 – 2000, é marcada pela expansão no território brasileiro, em que mais de 130 cidades adotam o modelo de gestão descentralizada (OP); e a terceira de 2000 em diante, registra a expansão e diversificação para fora do país (LUCHMANN, 2014).

Para Ganuza e Baiocchi (2012), o OP teve duas fases, que foram de antes e depois do final da década de 1990. A primeira fase foi caracterizada por um conjunto de reformas político-administrativas de governos de esquerda, no Brasil e na América Latina, compatível com os princípios da justiça social e da boa governança, inovadora da administração local, rompendo com práticas clientelista arraigadas ali (LUCHMANN, 2014). Após o final dos anos 1990, o OP se expande para outros países, notadamente para a Europa Ocidental.

Embora não seja pacífica a definição de fases quanto à implementação e expansão do OP, uma assertiva ficou clara, após o final dos anos 1990, essa política pública criada pelo partido dos trabalhadores em 1989, não era mais privilégio deste, pois vários partidos adotam tal modelo. Como exemplo, foco da nossa pesquisa, citamos o Orçamento Popular de Teresina, que fora instituído em 1997, através do Decreto n°. 3.414/1997, no primeiro ano do governo do prefeito Firmino Filho do PSDB, portanto, se enquadra na fase de expansão, segundo Alegreti (2009).

4.5 O Orçamento Popular de Teresina - OPT

O orçamento público é um dos elementos fundamentais quando se trata de planejamento governamental. É por meio dele que o Estado fixa os pontos principais de governança, para que possa realizar suas tarefas da melhor forma possível, com foco na eficiência e na eficácia dos bens e serviços ofertados.

Logo, a finalidade da peça orçamentária é organizar e planejar o trabalho que se pretende executar dentro de um exercício financeiro, definindo os programas, projetos e demais atividades a serem efetuados para que as metas traçadas sejam, de fato, atingidas (MEDEIROS, 2011).

Deste modo, o orçamento permite o controle dos recursos financeiros dos diversos níveis de governo, além de procurar o seu bom emprego e garantir a transparência, colocando primazias, “realizando previsões com base em informações presentes e passadas, considerando, igualmente, alvos futuros, para que, com isto, possa ter um alcance que ultrapasse o momento presente, mas que seus efeitos tragam reflexos mais duradouros” (SEBASTIÃO, 2014, p. 08).

Neste sentido, o orçamento participativo (OP) simboliza uma grande inovação, no que diz respeito ao orçamento público, democracia e gestão. O seu surgimento teve por objetivo a transferência de poder para a classe trabalhadora, que deveria participar, de forma democrática e ativa, da administração da cidade, ao invés de apenas votar, de quatro em quatro anos, para a eleição dos seus representantes.

Outro elemento essencial para a criação do OP, também proporcionado pelo processo de transição democrática, foi a questão da autonomia. Com o advento da Magna Carta de 1988, os municípios foram reconhecidos como entes federados e, conseqüentemente, autônomos. Tal acontecimento trouxe maior flexibilidade às prefeituras, que passaram a experimentar novas modalidades institucionais.

A autonomia, associada ao desejo de uma gestão orçamentária que fosse participativa, eficaz, transparente e mais aberta, possibilitando um envolvimento direto da população nas políticas públicas, proporcionou um “terreno fértil” para o desenvolvimento do orçamento participativo.

A implantação do OP ocorreu, pela primeira vez, em Porto Alegre, no ano de 1989 e, desde então, verifica-se a sua presença como parte do planejamento orçamentário de vários municípios do País, trazendo uma reviravolta positiva na

sociedade brasileira, que resulta na valorização da posição do cidadão na administração local (FRANZESE; PEDROTI, 2005).

Segundo o Ministério do Planejamento, o orçamento participativo é um grande aliado da democracia representativa, assegurando à comunidade a possibilidade de participação em debates, para auxiliar na definição dos rumos do local em que vive.

A população tem a missão de decidir as prioridades, em obras e serviços a serem realizados, com base nos recursos disponíveis para as prefeituras. É algo de extrema relevância para que o governo saiba quais pontos devem ser priorizados e onde deve concentrar os maiores investimentos.

De acordo com Medeiros (2011), essa maior possibilidade de participação representa um verdadeiro mecanismo governamental democrático, que concede ao povo, principal interessado e diretamente afetado pelas políticas públicas desenvolvidas, a oportunidade de influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos que, em geral, são investimentos de prefeituras e governos, por intermédio da inclusão social.

Sebastião (2014, p. 08), por sua vez, afirma que a participação da sociedade de forma mais ativa é um impulsionador da administração, “focalizado na busca da eficiência, transparência e efetividade das políticas públicas”.

Não obstante, ainda é responsável por estimular o exercício da cidadania, o desenvolvimento de um maior compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão local. Não há mais que se falar em responsabilidade que fica a cargo, unicamente, do poder público.

As transformações na gestão pública fazem com que o povo também seja responsável pela administração do lugar em que habita; fomentando uma participação direta e mais ativa (FRANZESE; PEDROTI, 2005).

Outro item que merece realce é a questão da integração, ou seja, as camadas mais pobres e desprovidas de atenção são beneficiadas por este instituto. Marquetti (2003) assevera que o OP tem o potencial necessário para causar impacto nas condições de vida dos segmentos que são considerados mais vulneráveis, em função da capacidade de se canalizar investimentos públicos para regiões com altos índices de pobreza.

O orçamento participativo é, portanto, uma forma de fortalecer a relação entre governantes e governados, em prol de uma administração pública que traga mais resultados concretos, com destaque para o interesse público em detrimento dos

interesses privados, algo que se tornou um verdadeiro pilar da administração. Em suma:

O Orçamento Participativo é um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas. É um programa inovador, pois suas regras promovem justiça social ao assegurar mais recursos para áreas mais pobres, ao encorajar a participação através da distribuição de recursos para cada uma das regiões do município em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades e ao estabelecer novos mecanismos de responsabilização que acabam desvendando e inviabilizando procedimentos orçamentários obscuros. (WAMPLER, 2008, p. 69).

Feitas as devidas considerações a respeito do OP, passaremos agora à análise da sua implementação na cidade de Teresina, que ocorreu em 1997, sob o governo de Firmino Filho, do PSDB.

Com o intuito de tornar a gestão local mais democrática e efetiva, o então prefeito assinou o Decreto nº. 3.414, de 14 de março de 1997, que possibilitou a criação do OP na capital, instituindo, por sua vez, a Comissão de Orçamento Popular (COP) e as diretrizes e metodologias necessárias ao seu adequado funcionamento (AMORIM, 2019; LIMA, SOUSA, 2010).

É válido mencionar que, para além do disposto na Constituição Federal em relação à participação, o orçamento participativo teresinense foi resultado, em grande parte, da forte presença de representantes das associações presentes no município naquele momento.

O projeto iniciou de modo diferente do que foi apresentado por Porto Alegre, trazendo algumas limitações, principalmente no que concerne à forma de participação da sociedade civil. São elas: apenas uma etapa de participação das comunidades e restrição em relação a representação da sociedade civil na COP.

Lima e Sousa (2010) afirmam que na primeira composição da COP, a representação da sociedade civil ficou a cargo de apenas dois membros, indicados por associações de moradores. Os demais membros faziam parte do poder executivo e da Câmara Municipal. No modelo inicial de OP, apresentado pela capital gaúcha, que, inclusive, serviu de base para vários municípios, o desenho metodológico envolvia assembleias locais, assembleias temáticas e o Conselho de Orçamento Participativo - COP. Ou seja, bem mais amplo e diversificado que o projeto Teresinense (AVRITZER, 2002).

Em 1998, mais precisamente, no segundo ano de existência do OP, algumas modificações foram efetuadas. A inconsistência na forma como estava sendo realizada a gestão orçamentária e o caráter meramente consultivo foram os responsáveis pela mudança, haja vista que as principais críticas da população giravam em torno desses dois aspectos.

Em conformidade com Amorim (2019), este quadro de insatisfação verificou-se por causa da omissão em relação a um ponto crucial: o percentual de recursos a ser submetido à apreciação popular. A falta desta informação acabou por revelar uma insegurança por parte do gestor em relação ao compromisso que estava assumindo e o medo de assumir riscos financeiros com a transferência das receitas de investimento para deliberação via OP.

Após as reformulações, duas alterações merecem destaque: a instituição dos agentes do OP, que seriam os responsáveis pela mobilização comunitária, trazendo a população para as discussões nas reuniões temáticas, e a dos delegados zonais, que representariam as regiões, presentes na capital, na COP. O quadro da época, então, tornou-se mais inclusivo e voltado, de fato, às finalidades do OP. Em conformidade com Lima e Sousa (2010, p. 30):

Nessa fase, a dinâmica se iniciava com as assembleias zonais, em número de 11 (7 na zona urbana e 5 na rural), nas quais a coordenação do OP fazia um balanço das obras executadas com base na programação do ano anterior informava sobre a sistemática operacional do exercício em curso. Nela também as comunidades elegiam os agentes do OP (10 por zona), num total de 110 representantes, com papel apenas de mobilização, sem poder deliberativo. Nas reuniões temáticas, técnicos da Prefeitura e especialistas debatiam com a população aspectos relevantes de doze temas consideradas como áreas críticas do planejamento urbano. Os fóruns zonais, igualmente em número de 11, se constituíam no espaço de discussão propriamente dito das propostas e definição de prioridades, quando ocorria a eleição dos delegados zonais, eleitos pelos presentes.

As adaptações realizadas evidenciaram não somente a preocupação do poder público em manter o OP com o funcionamento adequado, para fazer com que este se incorporasse de vez à realidade teresinense, como também representavam uma resposta aos anseios da sociedade.

Em 2000, outras modificações ocorreram, no que diz respeito à metodologia do OP, com a substituição das assembleias zonais pelas assembleias de bairro, com o intuito de eleger representantes dos bairros (um para cada).

Outro item relevante refere-se ao aumento no número de delegados na COP, que passou de 14 para 20 membros, e de representantes do poder executivo, que antes totalizava 8 e passou a ser de 12 membros (MACÊDO, 2010).

Em 2001, houve um regresso, em nome da facilitação do desenho do projeto, com a extinção das assembleias por bairros e restituição das regionais. Ademais, aqueles que postulavam a função de delegado, deveriam se cadastradas na Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLAN), como condição legítima para representar a comunidade em instâncias de maior grau de decisão – Fóruns Sazonais e COP (AMORIM, 2019).

Assim, depois de várias alterações, o OP ficou, definitivamente, constituído por três etapas: assembleias para eleição de representantes de entidades nas regionais, fóruns para eleição de delegados e proposta por região (zona) e instalação da COP (AMORIM, 2019). Não obstante os ajustes feitos a fim de garantir a permanência do orçamento participativo na capital, o cenário atual não corresponde às expectativas da população.

Anualmente há a disponibilização de somente três por cento dos recursos de investimentos para o OP. Este percentual é absolutamente insuficiente para garantir a efetiva participação e o cumprimento das demandas.

Em decorrência disto, as áreas vulneráveis são as que mais se mobilizam e disputam os recursos. Outra consequência do pequeno valor é a concentração de obras de pequeno porte, como recuperação ou construção de calçamentos e canteiros. A habitação e a construção ou recuperação de equipamentos públicos acabam por ficar em segundo plano.

Os componentes abordados nos parágrafos anteriores acabam reforçando a desconfiança que os cidadãos possuem em relação ao poder público, haja vista a demora para a execução do que foi planejado ou, até mesmo, o indeferimento. A população, frustrada, termina concluindo que o OP é mais uma estratégia para angariar votos, ao invés de simbolizar um instrumento a favor da comunidade.

Logo, é possível concluir que, mesmo com os arranjos feitos ao longo do tempo, o OP em Teresina carece de aperfeiçoamento por parte do governo (que, curiosamente, é hoje representado pelo mesmo partido da época em que foi lançado, o PSDB) em pontos cruciais, como por exemplo, recursos e a participação da sociedade em si, para que consiga funcionar de modo adequado, fazendo com

que os bens e serviços ofertados à população tenham maior qualidade e aproveitamento.

5 ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA: O CAMINHO ESTRUTURAL PERCORRIDO E SUAS TENDÊNCIAS NA ÚLTIMA DÉCADA

5.1 Análise dos documentos coletados sobre o OPT

A capacidade humana não foi capaz de memorizar todos os acontecimentos de nossa história a tal ponto de não esquecermos de nenhum detalhe que julgamos importante em um dado momento. A memória pode também alterar lembranças, esquecer fatos importantes ou deformar acontecimentos. Por possibilitar realizar alguns tipos de reconstrução, o documento escrito constitui, portanto, uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais (NASSER, 2008).

O documento, portanto, é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (NASSER, 2008).

O documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social graças ao documento, portanto, pode-se operar um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, etc., bem como o de sua gênese até os nossos dias.

Nessa toada, para se chegar a uma resposta do problema proposto nessa pesquisa e cumprir os objetivos definidos, utilizamos o método de análise documental, uma vez que o desenho social foi completamente alterado em razão da forte pandemia que ainda atinge todos os países desse planeta.

Assim, passamos a expor os documentos sobre os quais nos debruçamos para extrair dados e informações e, dessa forma, cumprir os objetivos propostos nesta pesquisa.

Passemos, então, a enumerar os documentos no quadro abaixo para que possamos compreender melhor as fontes utilizadas e dar maior legitimidade ao caminho percorrido e aos resultados da pesquisa.

Quadro 1 - síntese dos documentos utilizados nesta pesquisa

| Ordem | Tipo de documento | Descrição | Objetivo | Ano |
|-------------------------------------|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Manuais de Orçamento Popular | | | | |
| 01 | Manual do Orçamento Popular | Definição das formas de participação da população na elaboração do OPT | Descrever o ciclo de participação no orçamento público de Teresina | 2010/2011 |
| 02 | Manual do Orçamento Popular | Definição das formas de participação da população na elaboração do OPT | Descrever o ciclo de participação no orçamento público de Teresina | 2011/2012 |
| 03 | Manual do Orçamento Popular | Definição das formas de participação da população na elaboração do OPT | Descrever o ciclo de participação no orçamento público de Teresina | 2012/2013 |
| 04 | Manual do Orçamento Popular | Definição das formas de participação da população na elaboração do OPT | Descrever o ciclo de participação no orçamento público de Teresina | 2013/2014 |
| 05 | Manual do Orçamento Popular | Definição das formas de participação da população na elaboração do OPT | Descrever o ciclo de participação no orçamento público de Teresina | 2014/2015 |
| 06 | Manual do Orçamento Popular | Definição das formas de participação da população na elaboração do OPT | Descrever o ciclo de participação no orçamento público de Teresina | 2019/2020 |
| Normativos municipais | | | | |
| 07 | Lei municipal | lei 4.282/2012 | Reinstituiu o Regimento Interno do OPT | 2012 |
| 08 | Lei municipal | Lei 5.458 de 11 de dezembro de 2019 | Instituir o Orçamento Popular, no âmbito do município de Teresina, de forma permanente | 2019 |
| 09 | Decreto municipal | Decreto Municipal n°. 3.414/1997 | Instituir o Orçamento Popular no âmbito do município de Teresina | 1997 |
| 10 | Decreto municipal | Decreto Nº 12.476/2012. | Aprovar o Regimento Interno do OPT | 2012 |
| 11 | Decreto municipal | Decreto Lei n. 10.656. 2010. | Regimento interno do OPT | 2010 |
| 12 | Decreto municipal | Decreto Lei n. 11.437. 2011. | Regimento interno do OPT | 2011 |
| 13 | Decreto municipal | Decreto Lei n. 12.475. 2012. | Regimento interno do OPT | 2012 |
| 14 | Decreto municipal | Decreto Lei n. 13.294. 2013. | Regimento interno do OPT | 2013 |
| 15 | Decreto municipal | Decreto Lei n. 13.984. 2014 e decreto 15.449/2015 | Regimento interno do OPT | 2014 |

| Trabalhos acadêmicos | | | | |
|----------------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 16 | Dissertação | 20 anos do Orçamento Popular de Teresina-PI: um caso de participação social e gestão | 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 Autora: Naiane Nascimento Mendes | 2018 |
| 17 | Dissertação | O planejamento orçamentário participativo de Teresina (pi) 2013 2018 | Analisar a participação popular no processo de planejamento orçamentário de Teresina Autora: Elaine Torres Castelo Branco Burity | 2019 |
| 18 | Dissertação | Democracia e controle social: a experiência do orçamento popular de Teresina - piauí (2005 — 2013) | Identificar inovação e controle social através da participação e fortalecimento da sociedade civil Autora: Catarine Elaine de Souza Amaral Guimarães | 2015 |
| 19 | Artigo | Orçamento participativo numa cidade do nordeste do Brasil: dilemas e possibilidades | Apresentar reflexões sobre a experiência do Orçamento Popular de Teresina Autora: Antônia J. de Lima | 2010 |
| 20 | Artigo | Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária | Mostrar os motivos que contribuíram para o declínio do OP. Compreender quais mecanismos foram determinantes para essa mudança de estratégia política. Autora: Carla de Paiva Bezerra | 2016 |
| 21 | Artigo | Instituições Participativas em Crise: uma análise da democracia brasileira pós a vigência do Decreto Federal nº 9.759/2019 | Analisar o impacto do Decreto nº 9.759/2019 no número de instituições destinadas à participação política, bem como sua provável interferência na democracia brasileira. Autora: Lilian Segnini Rodrigues | 2020 |

Fonte: o próprio autor elaborado com base nas informações coleta na internet e na Assessoria do OPT.

5.2 O caminho do OPT na última década: estrutura e funcionamento

Teresina, capital do Piauí, localizada no Centro-Norte do Estado, com 1.392 km² 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.

As experiências de Orçamentos Participativos rapidamente se difundiram por outros municípios, após sua implantação em Porto Alegre. Em Teresina, o Orçamento Participativo recebe o nome de Orçamento Popular de Teresina (OPT) e foi implantado como instrumento de planejamento municipal e como possibilidade de democratização da gestão local, no dia 15 de março de 1997, no Centro de Convenções da cidade, em um evento solene para a assinatura do Decreto Municipal nº. 3.414/1997. Nessa ocasião, foi apresentada a proposta pelo então prefeito, Firmino Filho (PSDB), sendo estabelecida a sistemática do OPT e criada a Comissão do Orçamento Popular (COP).

Em Teresina, o Orçamento Popular implanta-se a partir de três elementos fundamentais elencados por Elaine apud Carvalho:

- Através da decisão política do dirigente municipal;
- Da força de pressão da sociedade civil organizada pela luta da garantia de bens e serviços públicos;
- Por influência de experiências relativamente exitosas e de notoriedade pública do Orçamento Participativo como em Porto Alegre, Belo Horizonte e outros (CARVALHO, 1999, p. 55).

Passemos, então, a expor a estrutura e funcionamento do OPT, na última década, em Teresina, com base nos manuais e normativos citados no quadro acima, referentes aos exercícios de 2010/2011 a 2020.

Tabela 1 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina e valores previstos e executados – OPT/2010/2011

| ciclo | Três etapas: 1. Assembleias para eleição de representantes de entidades nas áreas de zonas urbana e rural; 2. Fóruns para eleição de delegados e propostas por regional; 3. Instalação e funcionamento da Comissão do Orçamento Popular. | Valor nominal destinado do OPT | Valor executado do OPT |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| Fóruns | Fóruns zonais: 5, um em cada regional; Delegados: 10 em cada regional da zona urbana e 5 da zona rural; Propostas: 50 propostas em cada regional da zona urbana e | R\$ 15.000.000,00 | R\$ 15.000.000,00 |

| | | | |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|
| | 20 da zona rural. | | |
| Comissão | 82 membros: 60 delegados do Orçamento (eleitos); 05 representantes do movimento popular (indicados); 16 representantes do poder executivo (indicados) e 1 representante do poder legislativo (indicado). | | |

Fonte: manual do Orçamento Popular 2010/2011. Decreto nº 10.443, de 9 de junho de 2010.

Figura 1 - detalhamento do ciclo do Orçamento Popular de Teresina – OPT 2010/2011



Tabela 2 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina e valores previstos e executados – OPT/2011/2012

| ciclo | Quatro etapas: Cadastramento das entidades comunitárias na Gerência de Orçamento Popular; Assembleias para eleição de representantes de entidades nas áreas de zonas urbana e rural; 2. Fóruns para eleição de delegados e propostas por regional; 3. Instalação e funcionamento da Comissão do Orçamento Popular. | Valor nominal destinado do OPT | Valor executado do OPT |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| Fóruns | Fóruns zonais: Fóruns zonais: 5, um em cada regional; Delegados: 10 em cada regional da zona urbana e 5 da zona rural; Propostas: 50 propostas em cada regional da zona urbana e 20 da zona rural | 16.000.000,00 | 14.000.000,00 |
| Comissão | 82 membros: 60 delegados do Orçamento (eleitos); 05 representantes do movimento popular (indicados); 16 representantes do poder executivo (indicados) e 1 representante do poder legislativo (indicado). | | |

Fonte: manual do Orçamento Popular 2011/2012. Decreto nº 11.287, de 1º de junho de 2011.

Figura 2 - detalhamento do ciclo do Orçamento Popular de Teresina – OPT-2011/2012

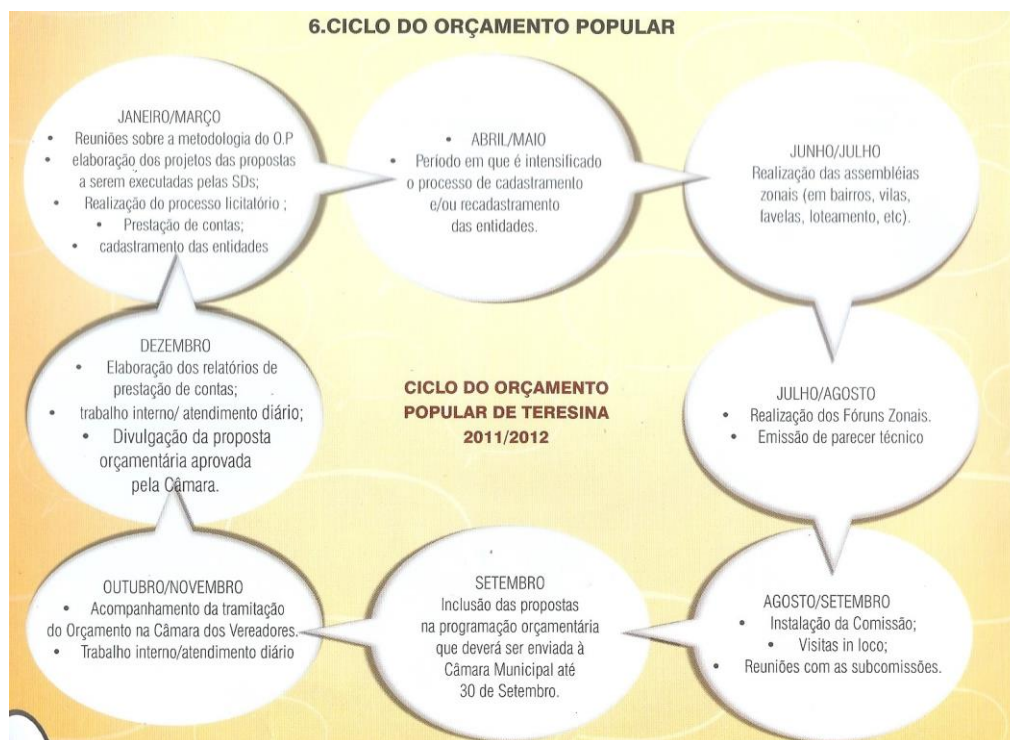


Tabela 3 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina e valores estimados e executados– OPT/2012/2013

| ciclo | Quatro etapas: Cadastramento das entidades comunitárias na Gerência de Orçamento Popular; assembleias para eleição de representantes de entidades nas áreas de zonas urbana e rural; 2. Fóruns para eleição de delegados e propostas por regional; 3. Instalação e funcionamento da Comissão do Orçamento Popular. | Valor nominal do destinado do OPT | Valor executado do OPT |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------|
| Fóruns | Fóruns zonais: Fóruns zonais: 5, um em cada regional; Conselheiros: 10 em cada regional da zona urbana e 5 da zona rural; Propostas: 50 propostas em cada regional da zona urbana e 20 da zona rural | 17.500.000,00 | 17.884.185,90 |
| Conselho | 82 membros: 60 conselheiros do Orçamento (eleitos); 05 representantes do movimento popular (indicados); 16 representantes do poder executivo (indicados) e 1 representante do poder legislativo (indicado). | | |

Fonte: manual do Orçamento Popular 2012/2013. Decreto nº 12.202, de 30 de maio de 2012.

Figura 3 - detalhamento do ciclo do Orçamento Popular de Teresina – OPT-2012/2013

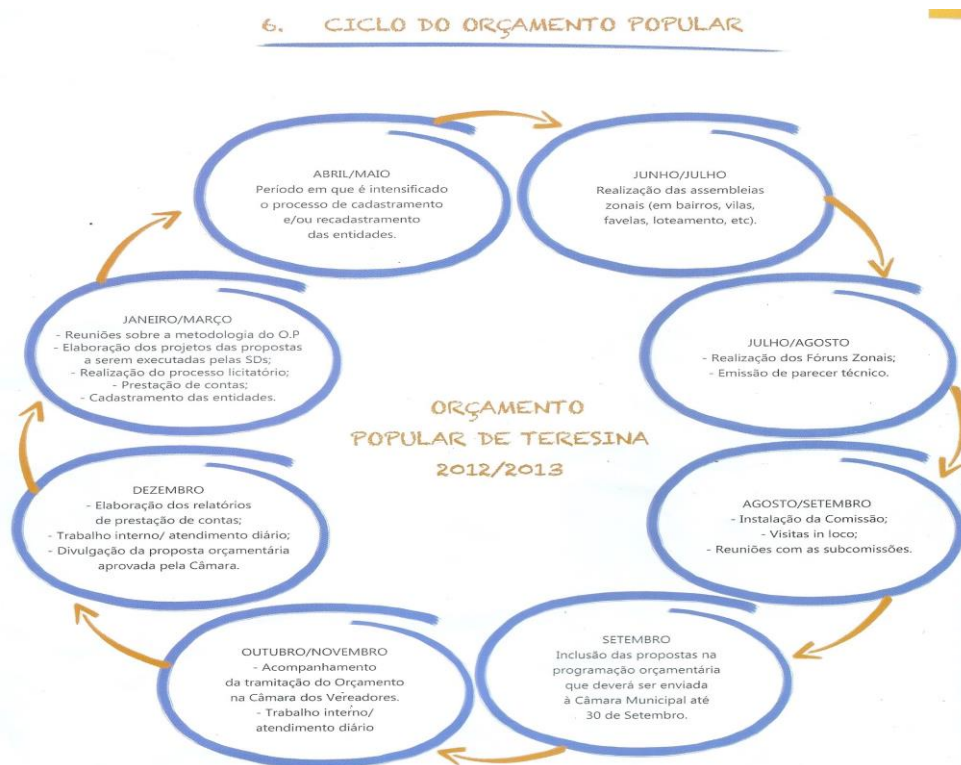


Tabela 4 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina e valores previstos e executados – OPT/2013/2014

| ciclo | Quatro etapas: Cadastramento das entidades comunitárias na Assessoria Especial do Orçamento Popular; Assembleias para eleição de representantes de entidades nas áreas de zonas urbana e rural; 2. Fóruns para eleição de delegados e propostas por regional; 3. Instalação e funcionamento da Comissão do Orçamento Popular. | Valor nominal destinado do OPT | Valor executado do OPT |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| Fóruns | Fóruns zonais: Fóruns zonais: 5, um em cada regional; Conselheiros: 10 em cada regional da zona urbana e 5 da zona rural; Propostas: 50 propostas em cada regional da zona urbana e 20 da zona rural | 20.000.000,00 | 18.332.629,79 |
| Conselho | 82 membros: 60 conselheiros do Orçamento (eleitos); 05 representantes do movimento popular (indicados); 16 representantes do poder executivo (indicados) e 1 representante do poder legislativo (indicado). | | |

Fonte: manual do Orçamento Popular 2013/2014. Decreto nº 13.294, de 07 de junho de 2013.

Figura 4 - detalhamento do ciclo do Orçamento Popular de Teresina – OPT-2013/2014



Tabela 5 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina e valores previstos e executados – OPT/2014/2015

| ciclo | Quatro etapas: Cadastramento das entidades comunitárias na Assessoria Especial do Orçamento Popular; Assembleias para eleição de representantes de entidades nas áreas de zonas urbana e rural; 2. Fóruns para eleição de delegados e propostas por regional; 3. Instalação e funcionamento da Comissão do Orçamento Popular. | Valor nominal destinado do OPT | Valor executado do OPT |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| Fóruns | Fóruns zonais: Fóruns zonais: 5, um em cada regional; Conselheiros: 10 em cada regional da zona urbana e 5 da zona rural; Propostas: 50 propostas em cada regional da zona urbana e 20 da zona rural | 21.000.000,00 | 13.598.937,32 |
| Conselho | 82 membros: 60 conselheiros do Orçamento (eleitos); 05 representantes do movimento popular (indicados); 16 representantes do poder executivo (indicados) e 1 representante do poder legislativo (indicado). | | |

Fonte: manual do Orçamento Popular 2014/2015. Decreto nº 13.984, de 25 de março de 2014.

Figura 5 - detalhamento do ciclo do Orçamento Popular de Teresina – OPT- 2014/2015



Tabela 6 - sistemática do ciclo do Orçamento Popular de Teresina e valores previstos e executados – OPT- 2015/2016

| ciclo | Quatro etapas: Cadastramento das entidades comunitárias na Assessoria Especial do Orçamento Popular; Assembleias para eleição de representantes de entidades nas áreas de zonas urbana e rural; 2. Fóruns para eleição de delegados e propostas por regional; 3. Instalação e funcionamento da Comissão do Orçamento Popular. | Valor nominal destinado do OPT | Valor executado do OPT |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| Fóruns | Fóruns zonais: Fóruns zonais: 5, um em cada regional; Conselheiros: 10 em cada regional da zona urbana e 5 da zona rural; Propostas: 50 propostas em cada regional da zona urbana e 20 da zona rural | 21.000.000,00 | 3.724.882,33 |
| Conselho | 82 membros: 60 conselheiros do Orçamento (eleitos); 05 representantes do movimento popular (indicados); 16 representantes do poder executivo (indicados) e 1 representante do poder legislativo (indicado). | | |

Fonte: manual do Orçamento Popular 2015/2016. Decreto nº 15.449, de 27 de outubro de 2015.

Tabela 7 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina – OPT/2017/2018

| ciclo | Valor nominal destinado do OPT | Valor executado do OPT |
|-------------------------|--------------------------------|------------------------|
| Não houve edição do OPT | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |

| | | | |
|-----------------|-------------------------|--|--|
| Fóruns | Não houve edição do OPT | | |
| Conselho | Não houve edição do OPT | | |

Fonte: Assessoria Especial de Orçamento Popular, 20/11/2020.

Tabela 8 - sistemática do Orçamento Popular de Teresina e valores previstos e executados – OPT/2019/2020

| ciclo | Quatro etapas: Cadastramento das entidades comunitárias na Assessoria Especial do Orçamento Popular; Assembleias zonais para eleição de representantes de entidades nas áreas de zonas urbana e rural; 2. Fóruns para eleição de conselheiros e propostas por regional; 3. Instalação e funcionamento da Conselho do Orçamento Popular. | Valor nominal do destinado do OPT | Valor executado do OPT |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------|
| Fóruns | Fóruns zonais: Fóruns zonais: 5, um em cada regional; Conselheiros: 10 em cada regional da zona urbana e 5 da zona rural; Propostas: 50 propostas em cada regional da zona urbana e 20 da zona rural | R\$ 21.000.000,00 | Em andamento |
| Conselho | 82 membros: 60 conselheiros do Orçamento (eleitos); 05 representantes do movimento popular (indicados); 16 representantes do poder executivo (indicados) e 1 representante do poder legislativo (indicado). | | |

Fonte: manual do Orçamento Popular 2019/2020.

Figura 6 - detalhamento do ciclo do Orçamento Popular de Teresina – OPT-2019/2020



5.2.1 Quem participa do OPT?

A partir desse subitem analisamos a estrutura de participação e funcionamento do OPT fazendo ponderações quanto às alterações desde 2010 até 2020. Então, quanto à participação nas discussões e elaboração do OPT não houve alterações substanciais ao longo dessa última década. Conforme o manual de Orçamento Popular de Teresina 2019/2020, a participação é aberta a toda população teresinense, maior de 16 (dezesesseis) anos, desde que seja através das entidades civis organizadas, como exemplo:

- ✓ Associação de moradores;
- ✓ Conselhos municipais;
- ✓ Grupos de jovens;
- ✓ Clube de mães;
- ✓ Grupos de idosos;
- ✓ Demais entidades da sociedade civil organizada.

Importante mencionar que no Manual de Orçamento Popular de 2010/2011, não deixava claro que a participação seria para maiores de dezesseis anos e quais entidades civis organizadas poderiam participar. O próprio Manual dizia que aqueles que desejassem candidatar-se como delegado e participar da Comissão de Orçamento Popular, teria que se candidatar-se para representar a entidade de sua comunidade. Cada entidade elegeria um representante e as propostas compatíveis com suas necessidades (MOP2010/2011).

A partir do OPT de 2011/2012, nessa etapa já vinha definida as entidades que participariam e estas já se cadastravam na Gerência de Orçamento Popular, ligada à SEMPLAN, atualmente Assessoria Especial de Orçamento Popular, ligada à SEMDUH. Esse desenho continuou nos anos seguintes, mantendo o mesmo formato até os dias atuais.

5.2.2 Como participar do OPT?

Ainda nos termos do manual de OP 2019/2020, p. 07 e 08, todo cidadão deve procurar a entidade que o representa para se informar e participar das etapas do OPT. Participando, você fortalece as decisões políticas do município na execução de obras realmente necessárias à população. Os cidadãos e cidadãs podem exigir a participação da entidade que o representa e há o incentivo à participação da população teresinense (MOP/2019-2020).

Conhecendo a sistemática do Orçamento Popular, o cidadão decidirá pela melhor forma de se organizar e de atuar nas suas etapas, de maneira a alcançar seus objetivos em termos de obras e serviços. Nesse contexto é de suma importância o cidadão e a cidadã entender toda a metodologia de construção do OPT, para que ele possa participar de todas as etapas sem perder o norte de seus objetivos e os objetivos da comunidade. Dentro dessa dinâmica da metodologia de participação, passaremos a descrever todas as etapas de elaboração do orçamento Popular de Teresina (MOP/2019-2020).

5.3 Descrição das etapas do OPT

A) Primeira etapa (Preparatória): cadastramento das entidades comunitárias

Inicialmente, é importante mencionar que ao longo da última década, a metodologia de participação pouco se alterou. Insta mencionar que no manual de OPT de 2010/2011, não havia o cadastramento prévio das entidades como requisito para início do processo de elaboração dessa peça orçamentária. A primeira etapa era constituída pela eleição de representantes da sociedade civil organizada. A partir do manual de elaboração do OP 2011/2012, já constou essa etapa como primeiro ato de construção do processo metodológico de elaboração do OPT.

Então, o cadastramento prévio começa logo no início do mês de janeiro de cada ano civil e a entidade que queira participar deverá cadastrar-se na Assessoria Especial de Orçamento Popular, no Palácio da Cidade. No que se refere à abrangência jurídica do núcleo do OP da prefeitura de Teresina, nos biênios 2010/2011 e 2012/2013, esse núcleo tinha uma abrangência jurídico-administrativa mais ampla, sendo uma Gerência do orçamento Popular, da Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLAN. A partir de 2013/2014 aos dias atuais passou a ser um Assessoria Especial de OP da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEMDUH (MOP 2013/2014).

Nota-se, portanto, uma redução do arcabouço administrativo-jurídico para gerir uma etapa tão importante do orçamento público de Teresina. Feitas as considerações, é necessária que as entidades apresentem os seguintes documentos para terem seus cadastros homologados pela Assessoria Especial de Orçamento Popular:

- ✓ Cópia da Ata da 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 do vice-presidente;
- ✓ Foto 3x4 do presidente e do vice-presidente; e
- ✓ Cópia do CNPJ da entidade.

B) Segunda etapa – Assembleias Zonais

Essa etapa ocorre com reuniões organizadas por entidades comunitárias, cadastradas na Assessoria Especial do Orçamento Popular da Secretaria de Desenvolvimento urbano e Habitação – SEMDUH. Tais reuniões ocorrem na segunda metade do mês de dezembro do ano anterior ao da vigência do orçamento até o final do mês de janeiro do ano do orçamento atual. Elas ocorrem nas zonas leste/centro, centro/norte, sul e zonas rurais (MOP 2013/2014).

Nessa etapa, todos os maiores de dezesseis anos, das zonas urbana e rural participam através de entidades civis organizadas. O objetivo dessa etapa é eleger 01(um) representante, 01 (um) suplente e 03 (três) prioridades/propostas (obras/serviços para suas localidades), de acordo com suas necessidades. Também é importante mencionar que no biênio 2010/2011 essa forma de escolha de representante e de suas prioridades mudaram significativamente.

Essa segunda etapa era chamada de Fóruns Zonais. No biênio de 2010/2011 foram eleitos 10 (dez) delegados e 50 (cinquenta) propostas na zona urbana (regionais sul, centro/norte, leste e sudeste) e 05 (cinco) delegados e 20 (vinte) propostas para cada zona rural norte, sul, sudeste e leste. Ao todo eram 280 propostas e 60 delegados do orçamento eleitos pelo voto direto. A partir de 2011/2012 essa dinâmica se alterou e permanece até hoje.

Após o cadastramento prévio, as entidades poderão agendar suas assembleias zonais, marcando dia, hora e local, obedecendo os prazos e a agenda determinada pela SEMDUH-OPT.

Os cidadãos que desejarem ser representantes deverão procurar a entidade mais próxima, participar da assembleia e, então candidatar-se. Uma vez escolhido 01(um) representante e 01(um) suplente, deverão comparecer à Assessoria Especial do OP para preenchimento de cadastro e assegurar sua participação nos fóruns zonais. Para se candidatar a representante de entidade, os candidatos devem preencher os seguintes requisitos:

- ✓ Residir na zona em que a entidade está cadastrada;

- ✓ Ser maior de dezoito anos;
- ✓ Saber ler e escrever.

Cada entidade poderá escolher, em assembleia, 01 (um) representante e 01 (um) suplente e aprovar até 03 (três) propostas relativas a obras e serviços, compatíveis com suas reais necessidades. Para as entidades inscritas é necessário apresentar as seguintes comprovações junto à SEMDUH:

- ✓ 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;
- ✓ Mostrar que houve quórum, mínimo de 40 pessoas por assembleia;
- ✓ Escolher as propostas dentre as ações de governo da prefeitura listadas previamente, assim como, entregá-las devidamente preenchidas em formulários, distribuídos pela Assessoria de OP;
- ✓ Entregar a ata citada acima na Assessoria de Orçamento Popular até 24h 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. Ambos devem apresentar comprovantes de residência, CPF, RG, foto 3x4 e cópia da ata da referida assembleia e ficha de cadastro, devidamente preenchida.

No OPT 2019/2020, houve nova eleição para conselheiro do Conselho Municipal de Orçamento – COMOP, pois os eleitos na última edição encontram-se com seus mandatos vencidos. Portanto, escolher o representante certo, aquele que reúne e ouve a comunidade, que conhece os problemas, pois além de votar nas propostas compatíveis com as reais necessidades da comunidade, também poderão candidatar-se e concorrer ao cargo de Conselheiro do COMOP. Importante ressaltar que, escolher as propostas mais adequadas para a comunidade, também é de suma importância, pois estas serão analisadas e, uma vez comprovadas a sua viabilidade técnica, não será admitida trocas de propostas (MOP 2019/2020).

C) Terceira etapa: Fóruns Zonais

Nessa etapa, deverão ser eleitos 10 (dez) Conselheiros e 50 (cinquenta) propostas para cada zona urbana (regionais – sul, centro/norte, leste e sudeste) e 05 (cinco) Conselheiros e 20 (vinte) propostas para cada zonal rural (norte, sul, leste e sudeste).

No local onde acontecerá o Fórum, estará afixada a lista das propostas apresentadas pelas zonas urbana e rural. Nesse dia, só terá direito a voto o representante eleito. Este, por sua vez, deverá votar em 01 (um) Conselheiro e em até 03 (três) propostas, como indicado na cédula de votação entregue no ato da assinatura da lista de frequência. Os participantes são, presidentes, representantes/suplentes e demais membros das entidades comunitárias. Os referidos candidatos deverão:

- ✓ Residir na zona em que a entidade está cadastrada;
- ✓ Ser maior de 18 (dezoito) anos e;
- ✓ Saber ler e escrever.

Nessa etapa poderão ser escolhidas até 280 (duzentos e oitenta) propostas e eleitos 60 (sessenta) Conselheiros, pelo voto direto. Passada essa fase, as propostas serão submetidas a um estudo de viabilidade técnica e à apreciação do Conselho Municipal de Orçamento Popular – COMOP.

D) Quarta etapa – Conselho Municipal do Orçamento Popular

O COMOP é um órgão de referência para a população teresinense. Caberá a ele receber as propostas selecionadas nos fóruns zonais, analisar os pareceres técnicos para estudo da viabilidade, realizar visitas *in loco*, alocar recursos, submetê-los à votação e enquadrar as propostas aprovadas no Orçamento Municipal. No COMOP, seus membros irão elaborar, discutir, acompanhar e aplicar parte das receitas e despesas do município, visando concretizar as propostas aprovadas através da participação popular.

O COMOP é composto pelos seguintes representantes:

- ✓ Representantes das entidades comunitárias – 60 (sessenta) conselheiros eleitos e suplentes;
- ✓ Representação do movimento Popular – 05 (cinco) conselheiros indicados e 05 (cinco) suplentes;

- ✓ Representantes do poder executivo – 16 (dezesesseis) conselheiros indicados e 16 (dezesesseis) suplentes;
- ✓ Representante da Câmara Municipal – 01 (um) conselheiro indicado e 01 (um) suplente.

O COMOP tem como atribuições básicas:

- ✓ Analisar, de forma imparcial, todas as informações referentes às propostas apresentadas;
- ✓ Acompanhar e fiscalizar a execução das propostas aprovadas no OPT;
- ✓ 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;
- ✓ Divulgar para a comunidade as informações referentes a todo o processo do Orçamento Popular de Teresina.

Após a aprovação das propostas no OP como prioridade para cada uma das zonas urbanas e rurais serão incluídas na LOA (Lei Orçamentária Anual) do município, após serem validadas pelo conselho de OPT. Tais propostas deverão ser compatíveis com a disponibilidade de recursos para cada zona administrativa após rateio realizado quando da instalação do conselho.

O percentual orçamentário a ser gasto em cada região dependerá de critérios, tais como: tamanho da área, população total da área e população de vilas/favelas/parques. O valor total destinado para obras do OPT dependerá da previsão das receitas. Ou seja, tudo que a Prefeitura Municipal de Teresina – PMT prevê que vai arrecadar no ano seguinte e, a fixação das despesas e, todo o gasto a ser realizado, é proposto à Câmara Municipal, discutida, aprovada e então se torna lei (MOP 2019/2020).

Como instrumento de programação, o orçamento é sempre feito de um ano para outro. Sua execução é anual, mas ocorre mês a mês, de acordo com as disponibilidades de recursos. Assim, uma vez definidos os recursos a serem arrecadados, estes, para se tornarem realidade, precisam estar disponíveis nos cofres públicos. Na lei orçamentária, também estão previstas receitas e despesas. É

por isso que, no OPT, as propostas são discutidas em um ano e só realizadas no ano seguinte.

Por estimular o exercício da cidadania, o OPT estabelece compromissos entre a população e o bem público, buscando, sempre, melhorar as condições de vida da comunidade, compartilhando responsabilidades na gestão dos recursos e ações públicas de interesse coletivo. Os objetivos do OPT são:

- a) Assegurar a participação das comunidades, de forma organizada e autônoma, no processo de discussão, elaboração e execução de parte do orçamento municipal;
- b) Propiciar pleno exercício da cidadania, valorizando a participação da população no planejamento e definição dos investimentos públicos;
- c) Garantir a transparência na aplicação dos recursos públicos, bem como a democratização do poder municipal;
- d) Incentivar as pessoas a uma participação ativa na elaboração e exercício das políticas públicas municipais.

Conforme Mendes (2018), 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.

Portanto, a participação da sociedade nas decisões orçamentárias de um município é fundamental para o fortalecimento da democracia participativa e representativa. No caso da pesquisa em comento, notou-se que três aspectos foram fundamentais na manutenção do desenho do OPT ao longo da última década: o aspecto político, econômico e a participação da sociedade civil organizada.

No aspecto político, conforme já mencionado neste capítulo, o partido que capitaneou o OPT na última década, foi o PSDB, através de coalizões construídas, mas que sempre esse partido esteve à frente do poder executivo, exceção de dois anos, que ficou com o PTB de Elmano Férrer. Esse desenho político propiciou uma uniformidade na execução e construção do OPT até a presente data.

No aspecto econômico, os valores destinados para os investimentos via OPT, permaneceram quase uniformes, em termo absoluto e percentual. Então, nessa última década, a exceção de 2016 que os investimentos foram muito aquém do previsto, dada a crise política e econômica nacional, permaneceram valores uniformes.

No aspecto da participação da sociedade civil organizada, percebemos que as mesmas entidades representaram a sociedade, via eleição de delegados/conselheiros para elaborar propostas e participar do Conselho de Orçamento Popular. Outro ponto a destacar é quanto à quantidade de delegados eleitos e propostas formuladas, tanto na zona urbana como na zona rural, os quantitativos permaneceram inalterados.

Toda a estrutura do OPT, acima mencionada, trilhou um caminho quase uniforme, com poucas alterações teóricas, mas na prática, tais alterações não geraram grandes impactos, conforme Guimarães (2015), *in verbis*:

Embora com algumas modificações na sistemática do Orçamento Popular entre as edições do programa, quando colocado isso para os conselheiros, poucos consideraram que houve mudanças significativas entre uma edição e outra, mesmo porque é ressaltado que a política não mudou, pois Teresina tem uma grande história com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tendo em vista que o partido está na gestão municipal ininterruptamente desde 1997, com a eleição de Firmino Filho. Excetuando-se o prefeito Elmano Férrer (PTB), que teve mandato de dois anos (2010-2012), há dezoito anos a cidade de Teresina está sob gestão do PSDB (GUIMARÃES, 2015, P. 91).

Percebemos que as alterações durante todo esse percurso, da última década de OPT, sua estrutura, incluindo os ciclos, fóruns e a formação do Conselho de Orçamento Popular, foi pouco perceptível. Uma alteração que percebemos de 2010 para 2012, foi a instalação do COMOP em detrimento de uma Comissão de Orçamento Popular havia antes. O *status* de Conselho pressupõe maior autonomia dos conselheiros quanto ao processo decisório.

Importante mencionar uma alteração substancial na dinâmica do OPT, foi a sanção da lei 5.458/2019, que instituiu de forma permanente a participação popular na elaboração da proposta orçamentária do município de Teresina. Soma-se a essa alteração, a aprovação das propostas no Orçamento Popular inseridas no Projeto da Lei Orçamentária Anual - PLOA pela Câmara Municipal de Teresina e, posteriormente, publicadas no Diário Oficial do Município.

O Orçamento Popular de Teresina, conforme o Manual do Orçamento Popular (2019/2020), é um efetivo exercício de cidadania e sua prática tem propiciado, aos gestores municipais, um conhecimento mais profundo sobre a realidade da população, de modo a influenciar, positivamente, na administração pública municipal. É, sobretudo, ético, pois reflete os reais valores de uma comunidade e a sua disposição para colocá-los em prática (MOP/2019-2020).

Através do OPT, a Prefeitura de Teresina discute com o cidadão, individual e coletivamente, e conhece como a população quer que sejam direcionados seus investimentos, de modo a realizar as obras e serviços considerados mais importantes pelas comunidades.

Sabemos que a disponibilidade de recursos é sempre menor que as necessidades da população. Assim, seus participantes devem desenvolver a noção fundamental de prioridade dos gastos, ou seja, aquilo que deve ser feito primeiro, o que é mais importante e mais urgente, consideradas as restrições legais de uso dos recursos públicos (MOP/2019-2020).

Então, o OP de Teresina teve seu desenho pouco alterado, com os mesmos grupos participativos ao longo da última década. Segundo o Manual de Orçamento Popular, 2019/2020, a qualidade da participação evoluiu bastante, resultando em propostas mais bem elaborada (MOP/2019-2020).

5.4 Tendências do OPT, na última década, e os fatores causadores do arrefecimento desse instrumento

Vimos que o município de Teresina esteve sob o domínio político de uma mesma sigla partidária, nas últimas três décadas. Especificamente, nessa última década, apenas dois anos ficaram sem o comando do PSDB, porém, a eleição fora encabeçada e vencida por este partido em coligação com o PTB de Elmano Férrer. Na estrutura e funcionamento do OPT, durante esse período, houve poucas alterações no *modus operandis* de participação social na elaboração de propostas, bem como, na representação das entidades civis organizadas.

Nesse tópico, analisamos os conteúdos de trabalhos acadêmicos com o intuito de se extrair as tendências do OPT e possíveis fatores arrefecedores dessa ferramenta de gestão, de 2010 a 2019.

A) Trabalho acadêmico: 20 anos do Orçamento Popular de Teresina-PI, item 16 do quadro 1

Tabela 9 - 20 anos do Orçamento Popular de Teresina-PI: um caso de participação social e gestão

| tipo | Autora | ano | Objetivo geral | Conclusão |
|----------------------|--------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dissertação mestrado | Naiane Nascimento Mendes | 2018 | Refletir sobre os processos de democratização na gestão da coisa pública local, com ênfase na participação social, | 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 |

| | | | | |
|--|--|--|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | sumariamente nos 20 anos de experiência do Orçamento Popular de Teresina | 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”. |
|--|--|--|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: elaborada pelo autor com base em Mendes (2018).

Passemos, então, a análise do trabalho supra acerca dos 20 (vinte) anos de OPT. Na análise, partimos do objetivo geral definido no trabalho e da conclusão da pesquisa. Em seguida, colocamos nossa posição acerca das conclusões da autora.

Diante do contexto da conclusão do trabalho supra, percebemos que essa é uma tendência que fez parte do OPT, nessa última década, pois, há uma limitação de recursos orçamentários e de participação, constatado também em nossa pesquisa. Vemos que a participação se concentra nas entidades civis organizadas dos bairros como as associações e isso se reflete na participação do cidadão individualmente.

Em consonância com Mendes (2018), 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 mecanismo que atende as prioridades definidas pela população.

Tabela 10 - principais vantagens e desvantagens do OP

| Vantagens | Desvantagens |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 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 |
| Desloca prioridades dos segmentos privilegiados | Limitações financeiras e de recursos para o OP, |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| para beneficiar a maioria da população (os pobres); paralelamente, tenta abrir canais de participação a outras classes sociais | reduzindo a abrangência dos programas. As comunidades tendem a parar de participar quando suas demandas são atendidas |
| 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 |

Fonte: elaborada pelo autor com base em Mendes (2018), p. 68.

De acordo com Mendes (2018), a tabela acima mostra as principais vantagens e desvantagens dessa experiência, no qual se deve 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.

Ainda na análise da pesquisa realizada por Mendes (2018), pode ficar 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.

Por outro lado, percebeu-se que o processo do OP, impacta na democracia, pois, 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.

B) Trabalho acadêmico: item 17 do quadro 1

Tabela 11 - O planejamento orçamentário participativo de Teresina (PI) 2013 - 2018

| tipo | Autora | ano | Objetivo geral | Conclusão |
|-------------|---------------|------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Dissertação | Elaine Torres | 2019 | Analisar a participação popular no processo | O estudo recupera a história do Orçamento Popular de Teresina e indica que após quinze |

| | | | | |
|-----------|-----------------------|--|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| mestra do | Castelo Branco Burity | | de planejamento orçamentário de Teresina (2013-2018) | anos ele apresenta sinais de esgotamento, oportunidade em que o governo inaugura um novo espaço de participação com inserção de ferramentas tecnológicas digitais na elaboração de Planos Plurianuais. Os resultados do estudo apontam as inovações metodológicas e tecnológicas como responsáveis pela ampliação e aproximação da sociedade ao planejamento municipal, atraindo um público diverso do já engajado em ações governamentais. Ao final, o processo apresentou caráter consultivo, coincidiu com a estagnação do Orçamento Popular e pouco contribuiu para o fortalecimento da cultura participativa teresinense. |
|-----------|-----------------------|--|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: elaborada pelo autor com base em Burity (2019).

Passemos, então, a análise do trabalho supra acerca do Planejamento Orçamentário Participativo. Na análise, faremos menção ao objetivo geral definido no trabalho e à conclusão da pesquisa. Em seguida, colocamos nossa posição acerca das conclusões da autora.

Na pesquisa realizada acima, percebeu-se que as novas formas de organização social e econômica pelas quais as sociedades passam, cada vez mais processos acelerados após o advento da globalização, da revolução microeletrônica, tecnológica e digital exigem constante repaginação das relações entre Estado e sociedade.

Nesse contexto, o município de Teresina (PI) inseriu a participação popular na discussão orçamentária desde 1997, por meio do Orçamento Popular. Este teve diversas mudanças em sua metodologia, tendo seu formato flexibilizado a cada edição, com a inclusão de novas etapas e diferentes formas de envolvimento dos atores sociais.

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

Dois processos foram instituídos para inserir participação ao PPA, denominados de: “Pensar Mais Teresina” e “Teresina Participativa”. “Pensar Mais Teresina” foi desenvolvido para ofertar espaços participativos na elaboração do PPA 2014-2017.

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

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

Portanto, notou-se, pela análise de Burity (2019), que a partir de 2014, foram lançados outros canais de discussão e sugestão de elaboração do planejamento orçamentário de Teresina. A ferramenta de gestão participativa vai perdendo espaço para essas formas de envolvimento e participação social, através sobretudo da tecnologia: “Pensar Mais Teresina” (2014-2017), “Teresina Participativa” (2017 – 2021).

C) Trabalho acadêmico: item 18 do quadro 1

Tabela 12 - Democracia e controle social: a experiência do orçamento popular de Teresina - Piauí (2005 — 2013)

| tipo | Autora | ano | Objetivo geral | Conclusão |
|----------------------|-------------------------------------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dissertação mestrado | Catarine Elaine de Souza Amaral Guimarães | 2015 | Identificar inovação e controle social através da participação e fortalecimento da sociedade civil (2005 – 2013) | Os sujeitos da pesquisa são os participantes do Conselho Municipal do Orçamento Popular de Teresina (COMOP), num total de vinte (20) entrevistados. A eles foi aplicada entrevista Semi-estruturada. O tratamento de dados deu-se por análise de conteúdo Bardin (2011). Os resultados obtidos demonstraram que nos últimos anos os participantes do Conselho Municipal do Orçamento Popular de Teresina (COMOP) estão mais ativos quanto ao controle social, acompanhando e fiscalizando as propostas a serem realizadas pelo OP, demonstrando, assim, amadurecimento em relação à importância da participação social e de uma nova cultura política. |

Fonte: elaborada pelo autor com base em Guimarães (2015).

Semelhante às análises anteriores, passemos, então, a análise do trabalho supra acerca da Democracia e controle social: a experiência do orçamento popular de Teresina - Piauí (2005 — 2013). Na análise, fizemos menção ao objetivo geral do trabalho e à conclusão da pesquisa. Em seguida, colocamos nossa posição acerca das conclusões da autora.

Para autora, a partir do momento em que o OPT não consegue responder a sociedade satisfatoriamente, ou perde parte de sua credibilidade diante das comunidades, a tendência é não apenas o desinteresse na participação política, mas certa apatia política (GUIMARÃES, 2015).

Na pesquisa supra foram entrevistados 15 (quinze) conselheiros e 03 (três) representantes de movimentos sociais, 01 (um) representante do legislativo e 01 (um) do executivo. Na entrevista com os representantes, foram colocados fatores limitantes, como a dificuldades de reeleição, conselheiros com mandatos diferentes, no que diz respeito ao tempo como conselheiro.

Conforme a autora, o que se pode notar é que em algumas zonas há maior dificuldade de reeleição, como na zona rural e norte, onde apenas um representante entre os anos 2005-2013 teve seus mandatos renovados. A zona sul é onde há maior circularidade entre os conselheiros/delegados, pois, os dois entrevistados são de longe os mais antigos a participarem do OPT (GUIMARÃES, 2015).

Outro ponto destacado pela autora é a limitação para produção de relatórios por parte dos conselheiros. Como colocado anteriormente, se esse instrumento de gestão e controle social (OPT), não consegue responder a sociedade satisfatoriamente, ou perde parte de sua credibilidade diante das comunidades, a tendência é não apenas o desinteresse na participação política, mas certa apatia política.

Somado-se a essas limitações, a autora mencionou ainda, os déficits na execução das obras aprovadas e não executadas, conforme a tabela abaixo.

Tabela 13 - Débitos de execução de propostas

| Região | Autora | Ano do levantamento | Déficit acumulado |
|--------------|----------------------------------------------|---------------------|-------------------|
| Centro/norte | Catarine Elaine de Souza Amaral Guimarães | 2014 | R\$ 4.475.205,34 |
| Sul | | 2014 | R\$ 3.461.097,42 |
| Leste | | 2014 | R\$ 2.190.000,00 |
| Sudeste | | 2014 | R\$ 3.415.293,23 |

| | | |
|-------|------|--------------------------|
| Rural | 2014 | R\$ 5.644.141,56 |
| Total | 2014 | R\$ 19.185.737,55 |

Fonte: Relatórios Serplan. Julho/2014 e Guimarães (2015).

Tabela 14 - relatório da Assessoria Especial de Orçamento Popular: dados relativos a propostas, entidades

| Ano | Entidades cadastradas | Entidades inscritas | Propostas apresentadas | Propostas aprovadas pelo COMOP | Propostas executadas | Participantes |
|---------|-----------------------|---------------------|------------------------|--------------------------------|----------------------|---------------|
| 2011 | 458 | 288 | 768 | 193 | 128 | 13.248 |
| 2012 | 500 | 304 | 820 | 196 | 97 | 19.521 |
| 2013 | 436 | 265 | 645 | 181 | 39 | 14.391 |
| 2014 | 604 | 345 | 864 | 215 | - | 17.874 |
| 2015 | 634 | 351 | 832 | 227 | - | 20.007 |
| 2016 | 672 | 255 | 598 | 210 | - | 14.641 |
| 2019/20 | 734 | 188 | 456 | - | - | 10.715 |

Fonte: Relatório Assessoria Especial de Orçamento Popular 2020

Então, pela análise da autora (tabela 13), deste montante de R\$ 19.185.737,55, (dezenove milhões, cento e oitenta e cinco mil, setecentos e trinta e sete reais e cinquenta e cinco centavos) foram estudadas juntamente com o Conselho e a Coordenação do Orçamento Popular quais as obras mais urgentes para serem atualizadas, chegando a reduzir esse montante à R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) que seriam executadas de forma parcelada em três anos, ficando assim a programação para realização das obras em atraso concomitante às obras relativas ao ano vigente: em 2014 seria investido R\$ 6.000.000,00 (seis milhões) para as obras atrasadas, em 2015 mais R\$ 6.000.000,00 (seis milhões) e em 2016, R\$ 3.000.000,00 (três milhões).

Apesar de a proposta para atualização, o índice em 2014 foi pequeno de realização de obras chegando a zonais — especialmente rural — que ainda não tinha começado nenhuma obra destas em atraso no mês de dezembro. Os argumentos foram a pausa por conta das eleições e o período chuvoso na cidade que inicia em dezembro.

Entretanto, argumentos a parte, Silvio Mendes, ex-prefeito, já teria deixado de executar o OPT por um ano com o intuito de atualização das obras em atraso, porém não conseguiu. Tal como a experiência anterior, o déficit de execução das propostas dos anos anteriores ainda está alto, pois iniciou o ano de 2015 sem que as obras referentes ao ano de 2014 tenham sequer iniciado (GUIMARÃES, 2015).

Dessa forma, podemos perceber que o OPT, a partir do exercício financeiro de 2014, começa a encontrar limitantes financeiros que o projeta para um descrédito

popular, pois, as obras que eram aprovadas não eram executadas. A população via seus anseios serem deixados para trás, e isso, serviu como arrefecedor para essa importante peça de planejamento orçamentário e participação social. Somado a esse limitante financeiro, juntam-se aqueles instrumentos de planejamento acima citado.

Quanto à tabela 14, percebemos que houve um decréscimo acentuado nas propostas executadas. Segundo informações colhidas na Assessoria de Orçamento Popular/SEMDUH, nos últimos anos houve um esvaziamento do OPT. Isso ocorreu exatamente pelo fato de que as propostas aprovadas não foram executadas no seu total.

D) Trabalho acadêmico: item 19 do quadro 1

Tabela 15 - Orçamento participativo numa cidade do nordeste do Brasil: dilemas e possibilidades (2010)

| tipo | Autora | ano | Objetivo geral | Conclusão |
|-------------------|--------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artigo científico | Antônia J. de Lima | 2010 | Apresentar reflexões sobre a experiência do Orçamento Popular de Teresina | A pesquisa permite assegurar que o OP tem o mérito de propiciar condições para as comunidades influírem na gestão do gasto público. Nesse sentido, possui um pronunciado valor político, dado que incorpora a participação popular em um mecanismo de gestão urbana tradicionalmente sob a chancela da burocracia governamental. No que concerne à qualidade da participação, constatou-se que características do formato do programa agem no sentido de restringir a atuação do cidadão comum no processo de tomada de decisão. A simplificação das esferas de discussão e a vinculação do candidato à função de delegado do OP a uma entidade cadastrada no órgão gestor são exemplo disso. |

Fonte: elaborada pelo autor com base em Lima (2010).

Outro trabalho acadêmico selecionado para análise foi esse da professora Antônia Jesuíta Lima, o qual apresenta como objetivo geral, reflexões sobre o OPT, em 2010. Vamos pontuar nessa análise suas conclusões acerca dessa ferramenta.

Na pesquisa supra, constatou-se, que o instrumento de planejamento acima referido, é um importante meio para transferir recursos das regiões com elevado padrão socioeconômicos para as áreas menos beneficiadas com serviços públicos. O estudo revelou ainda, que o OPT tem se refletido, de forma residual, na melhoria das condições de vida das populações de baixa renda, haja vista, os poucos níveis de investimentos.

Aliás, em que pese o descompasso entre os resultados do OPT e as expectativas que cercam as iniciativas de gestão participativa, não se pode

negligenciar o seu potencial como veículo de negociação direta entre a população e os agentes governamentais. Dessa forma, aponta-se como condição sine qua non para o aperfeiçoamento do programa uma atuação conjunta entre governo e sociedade para contornar os limites que se interpõem na consolidação de seus pressupostos (LIMA, 2010).

Pelo exposto, foi constatado que há limites na consolidação do OPT como ferramenta de gestão descentralizada e participativa, uma vez que os recursos são poucos e o cidadão não participa diretamente da elaboração de propostas, tendo que recorrer a representantes de organizações da sociedade civil, como as associações de moradores, federações, etc.

Conforme Lima (2010), as pesquisas identificam limites na consolidação desses formatos participativos e de sua eficácia como mecanismo redistributivo. A autora destaca dois deles: baixo grau de democratização na relação entre os próprios atores sociais e incapacidade de estender o OP para áreas sociais nas quais estão em jogo alternativas de políticas públicas. Afirma que, em geral, o OP se concentra na distribuição de recursos materiais, distanciando-se de um conjunto de políticas sociais que requer decisão democrática em nível local.

Outro ponto importante que se percebeu no trabalho de Lima (2010), relativo a essa experiência de Teresina, foram os baixos percentuais de recursos financeiros, anualmente disponibilizados para os investimentos propostos no OPT, o que se mostra insuficiente para garantir a participação efetiva da sociedade na deliberação sobre as verbas municipais, até mesmo para atender a agenda de obras aprovadas anualmente.

Ainda no referido trabalho acadêmico, foi detectado um baixo volume de investimentos, as áreas mais vulneráveis, sendo as que mais se mobilizaram para inserir suas demandas no OPT. Na distribuição espacial dos recursos na zona urbana, 66,1% foram alocados nas regiões de maior concentração de populações pobres: Norte (24,99%), Sul (21,77%) e Sudeste (19,33%). As zonas Leste e Centro, que concentram pessoas de alto padrão econômico, obtiveram 27,27% e 6,64%, respectivamente. O elevado índice da Leste explica-se por esta zona abrigar, em contraste, grande quantidade de assentamentos precários, em sua periferia (LIMA, 2010).

Depreende-se, com base na análise do artigo, que os resultados obtidos são bastante regressivos, uma vez que, ao contrário de uma ampliação gradual na

capacidade de materialização das demandas aprovadas, verifica-se, ao longo dos anos, uma redução dos investimentos, o que transforma as esferas de elaboração do OPT em espaços de disputas acirradas por poucos recursos. Portanto, pode-se concluir que a ausência de incentivos orçamentários e um elevado grau de inadimplência referente à materialização das propostas tendem à diluição das expectativas da população quanto ao seu poder de influência nas decisões governamentais e, dessa forma, é um fator de arrefecimento dessa ferramenta de gestão participativa.

E) Trabalho acadêmico: item 20 do quadro 1

Tabela 16 - Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil?

| tipo | Autora | ano | Objetivo geral | Conclusão |
|-------------------|------------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artigo científico | Carla de Paiva Bezerra | 2016 | Mostrar os motivos que contribuíram para o declínio do OP. Compreender quais mecanismos foram determinantes para essa mudança de estratégia política. | Ainda, no início dos anos 1990 os municípios brasileiros possuíam uma capacidade maior de efetuar investimentos - ainda que por meio de processos de endividamento que não seriam sustentáveis no longo prazo - e, portanto, de entregar as obras definidas pela população no processo participativo. Essas vantagens políticas do OP se reduzem drasticamente com o conjunto de regramentos posteriores que visam o equilíbrio fiscal e financeiro dos municípios, notadamente a LRF, mas que também reduzem o espaço da discricionariedade local e limitam a possibilidade de gastos de capital, especialmente com investimentos (obras). A isso se soma a legislação de políticas sociais, que com vistas a garantir a efetivação de direitos, criam vinculações entre receitas e despesas, que ao mesmo tempo em que garantem recursos para área sociais, aumentam a rigidez orçamentária. |

Fonte: elaborada pelo autor com base em Bezerra (2016).

Passemos, então, a analisar o penúltimo instrumento documental que foi selecionado sobre o OP, cujo objetivo é mostrar os motivos que contribuíram para o declínio do referido instrumento de gestão participativa. Também visa compreender quais mecanismos foram determinantes para essa mudança de estratégia política.

Conforme conclusões da autora, acirra-se o conflito distributivo pelos recursos do orçamento entre os vários atores interessados no executivo - as secretarias de áreas que não tem recursos garantidos - e também na relação com o legislativo. Percebe-se que os recursos públicos cada vez mais se apresentam de forma vinculada, já destinada a um fim específico, restando pouco giro para a discricionariedade.

Além disso, a autora pontua também, uma forte disputa entre as várias secretarias do município pelos poucos recursos. Segundo ela, tudo isso comprometeu os investimentos oriundos de deliberação popular.

Outro ponto importante a destacar nessa discussão, foi o fato de a chegada ao governo federal pelo Partido dos Trabalhadores – PT. Este apresentou novas oportunidades e prioridades de atuação, ao mesmo tempo em que as experiências de OP começavam a não ter os mesmos retornos positivos de outrora, em razão das novas restrições fiscais para municípios que foram se impondo entre 1995 e 2000.

Também, igualmente importante fato destacado pela autora, foi a existência de uma já significativa rede de conselhos de políticas públicas, elemento que já fazia parte do repertório petista, aparece como uma solução mais simples, menos conflitiva e com maior possibilidade do âmbito federal.

Segundo a autora, o pico de adoção de OPs no Brasil ocorre justamente no momento de ascenso do Partido ao Governo Federal, no período 2000-2004, seguido de um decréscimo contínuo até 2012, que em se mantendo constante, significaria o desaparecimento do Orçamento Participativo no Brasil até o ano de 2024.

Pelo exposto no artigo da autora supra, o OP teve um declínio significativo no momento em que o partido dos trabalhadores, “pai” da ideia, e primeiro a implantar na gestão municipal em Porto Alegre, ascende ao poder central. A projeção feita ainda, chama atenção para o fim do OP, ainda que em municípios geridos pelo PT, até 2024. No geral, percebemos, a partir da análise dos trabalhos científicos, que há uma forte tendência de declínio do OP, e, nesse contexto, do Orçamento Popular de Teresina.

Ainda na pesquisa realizada pela autora, notou-se que OP atuou inicialmente como um mecanismo que auxilia na redução do conflito distributivo, seja intra executivo, na disputa entre as várias Secretarias, seja na relação com o legislativo. Ainda, no início dos anos 1990 os municípios brasileiros possuíam uma capacidade maior de efetuar investimentos - ainda que por meio de processos de endividamento que não seriam sustentáveis no longo prazo – e, portanto, de entregar as obras definidas pela população no processo participativo.

Porém, essas vantagens políticas do OP se reduzem drasticamente com o conjunto de regramentos posteriores que visam o equilíbrio fiscal e financeiro dos municípios, notadamente a LRF, mas que também reduzem o espaço da

discricionariedade local e limitam a possibilidade de gastos de capital, especialmente com investimentos (obras). A isso se soma a legislação de políticas sociais, que com vistas a garantir a efetivação de direitos, criam vinculações entre receitas e despesas, que ao mesmo tempo em que garantem recursos para área sociais, aumentam a rigidez orçamentária.

Dessa forma, com essas mudanças impostas pela legislação, acirra-se o conflito distributivo pelos recursos do orçamento entre os vários atores interessados no executivo - as secretarias de áreas que não tem recursos garantidos - e também na relação com o legislativo. Assim, vai-se reduzindo cada vez mais o montante a ser discutido pela população. Com o atraso na execução das obras aprovadas como prioritárias, seja por falta de recursos, ou por outro fator, torna o OP cada vez menos atrativo politicamente.

F) Trabalho acadêmico: item 21 do quadro 1

Tabela 17 - Instituições participativas em crise: uma análise da democracia brasileira pós a vigência do Decreto nº 9.759/2019

| tipo | Autora | ano | Objetivo geral | Conclusão |
|-------------------|--------------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artigo científico | Lilian Segnini Rodrigues | 2020 | Analisar o impacto do Decreto nº 9.759/2019 no número de instituições destinadas à participação política, bem como sua provável interferência na democracia brasileira, tendo em vista que o referido decreto revoga a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243/2014), extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal | Conclui-se que o número de Conselhos de Políticas Públicas diminuiu consideravelmente com a vigência do Decreto nº 9.759/2019, bem como que o Brasil perdeu posição no Índice de Democracia. Esse artigo contribui com o debate acerca da importância das instituições participativas na democracia de uma nação, porém, apresenta alguns limites, em especial o recorte temporal que é relativamente curto. |

Fonte: elaborada pelo autor com base em Rodrigues (2020).

Passemos a tecer ponderações sobre a pesquisa realizada pela autora supra acerca do impacto do Decreto federal 9.759/2019, na extinção de conselhos participativos, no âmbito federal, bem como sua provável interferência no nível de democracia do Brasil. O decreto além de extinguir instituições participativas,

estabelece novas diretrizes, regras e limitações para colegiados na administração pública federal.

Sabemos que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um modelo de gestão pública democrático e descentralizado, priorizando a participação da sociedade nas tomadas de decisão política. O estabelecimento deste modelo democrático foi uma resposta aos anseios dos cidadãos brasileiros que pediam pela ampliação dos direitos de participação. Foi o início de uma nova era no Brasil que culminou na criação de várias arenas de participação da sociedade, como as conferências públicas, os conselhos de políticas públicas, os grupos de trabalho, dentre outros.

Com a edição do Decreto nº 9.759/2019, coloca-se em risco anos de lutas sociais em prol dos direitos de participação, não apenas pela extinção dos órgãos colegiados não previstos em lei, mas também pelo caráter discricionário, autoritário e unilateral, já que não houve prévia consulta à sociedade. Tal feito demonstra, no mínimo, um desinteresse do governo na participação e fiscalização populares. O perigo aqui reside no fato deste desinteresse ser travestido em desburocratização e economia para o país, ganhando o apoio de parte da sociedade, ainda fiel ao governo populista do presidente Jair Messias Bolsonaro.

Segundo Rodrigues (2020) em sua pesquisa, a pretensão do governo em reduzir drasticamente o número de órgão colegiados foi verbalizada pelo próprio governo, na figura do Ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni que, em entrevista coletiva para jornalistas sobre os 100 primeiros dias do governo, disse que a intenção era reduzir de 700 para 50 o número de órgãos colegiados. Para ele, os conselhos foram criados com uma "visão completamente distorcida do que é representação e participação da população".

No entanto, um decreto contra a participação é um ataque à democracia. E qual o destino da democracia brasileira? Os relatórios do Economist Intelligence Unit apontam uma queda que vai se intensificando a cada ano, com fortes indícios de continuação. Afinal, que segurança tem uma democracia cujo líder se mostra cada vez mais despreparado? Exemplo disto é sua postura diante da atual crise mundial na saúde, ocasionada pela pandemia do novo coronavírus, que tem sido criticada não apenas no Brasil, mas no mundo todo (RODRIGUES, 2020).

O próprio *Economist Intelligence Unit* traz alguns dados atuais sobre o Brasil e afirmam que “o presidente de extrema direita, Jair Bolsonaro, não está conseguindo

resolver a pandemia de coronavírus e o número de mortos será um dos mais altos do mundo”. Ou seja, somados ao desmonte dos mecanismos de participação social, existem outros fatores que colocam em risco nossa tão recente e frágil democracia.

Portanto, é assente o desmonte da democracia participativa no Brasil, com uma gestão desastrosa do presidente Bolsonaro, que aos 100 dias de governo edita um decreto que extingue cerca de 700 conselhos participativos. Tais ações, provavelmente poderão refletir na democracia local, sobretudo, na construção e deliberação do Orçamento Participativo.

6 CONCLUSÃO

Um planejamento de orçamento público bem feito valoriza as relações entre a gestão e o gasto público de médio e longo prazo. A Constituição Federal legisla sobre o planejamento feito pela participação e controle nos investimentos, por meio da participação da população que é o principal interessado em um desenvolvimento social.

Com a publicação da LRF, em 2000, o rigor fiscal contribuiu para o processo de melhoramento das políticas do Estado, com a instituição de mecanismos de controle fiscal – vinculados à Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – para os Governos Federal, Estadual e Municipal. Este controle fiscal busca influenciar o Estado a uma melhor aplicação dos recursos públicos para a elevação de produtividade e qualidade de seus serviços, pois terão de prestar contas à sociedade do que foi arrecadado e onde foram gastos os recursos públicos.

Para obter um desenvolvimento social, é preciso definir uma estratégia orçamentária para se indicar as prioridades de aplicação dos recursos públicos e consequentemente impactar políticas econômicas e sociais.

A formulação da estratégia orçamentária para o desenvolvimento não deve ser um plano somente do Governo, mas um processo em conjunto com a sociedade, incentivando o governo a investir de acordo com os anseios da população.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 adota expressamente os fundamentos da democracia participativa, tendenciando os seus institutos para um modelo de gestão pública amplamente participativa, como os mecanismos de operacionalização da participação popular atualmente utilizados na gestão pública brasileira (consulta pública, audiência pública, colegiados públicos, assessoria

externa, denúncia pública, reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos, colaboração executiva, ombudsman (ouvidoria), participação ou controle mediante ações judiciais e fiscalização orgânica).

Nesse contexto, voltamos à questão inicial que norteou toda a pesquisa: que fatores têm contribuído para o arrefecimento do Orçamento Popular de Teresina ao longo da última década e quais as tendências desse instrumento de gestão orçamentária?

Importante esclarecer que, nesse caminho que o OPT percorreu na última década (2010 a 2019), foram analisados a estrutura, funcionamento, as formas de participação social na elaboração de propostas, valores destinados ao orçamento em cada ano, a legislação que deu suporte jurídico a esse importante instrumento de gestão descentralizada.

A primeira ponderação que fazemos sobre esse percurso do OPT é quanto às variações de cunho metodológico. Podemos dizer que houve muitas variações, pois, a cada ano o Regimento Interno definia as regras de participação. Na essência, elas direcionavam para a participação popular, porém, indicando caminhos diferentes.

Por exemplo, no ano de 2010/2011, tivemos a seguinte situação: o Manual de Orçamento Popular de 2010/2011, não deixava claro que a participação seria para maiores de dezesseis anos e quais entidades civis organizadas poderiam participar. O próprio Manual dizia que aqueles que desejassem candidatar-se como delegado e participar da Comissão de Orçamento Popular, teria que se candidatar-se para representar a entidade de sua comunidade. Logo no ano seguinte: essa etapa já vinha definida as entidades que participariam e estas já se cadastravam na Gerência de Orçamento Popular, atualmente Assessoria Especial de Orçamento Popular. Esse desenho continuou nos anos seguintes, mantendo o mesmo formato até os dias atuais.

Quanto às etapas, não houve alterações substanciais, conhecendo a sistemática do Orçamento Popular, o cidadão decidirá pela melhor forma de se organizar e de atuar nas suas etapas, de maneira a alcançar seus objetivos em termos de obras e serviços. Nesse período de análise, houve uma mudança nas etapas de participação. No ano de 2010, não havia o cadastramento prévio das entidades, passava-se diretamente para as assembleias zonais de representantes. Logo no ano de 2011/2012, esse desenho sofreu alteração sendo necessário primeiro o cadastramento prévio das entidades que desejassem participar. A partir

daí, passou-se a ter quatro etapas: Cadastramento das entidades comunitárias na Gerência de Orçamento Popular; Assembleias para eleição de representantes de entidades nas áreas de zonas urbana e rural; Fóruns para eleição de delegados e propostas por regional; Instalação e funcionamento da Comissão do Orçamento Popular.

Quanto à representação nos fóruns zonais, nos conselhos de orçamento, estas não sofreram alterações permanecendo a mesma: fóruns zonais: 5, um em cada regional; Conselheiros: 10 em cada regional da zona urbana e 5 da zona rural; Propostas: 50 propostas em cada regional da zona urbana e 20 da zona rural. Conselhos de orçamento: total 82, sendo, 60 conselheiros do Orçamento (eleitos); 05 representantes do movimento popular (indicados); 16 representantes do poder executivo (indicados) e 1 representante do poder legislativo (indicado).

Quanto à representação política do executivo, a única alteração que houve, nesse período pesquisado, foi o mandato de dois anos do PTB, representado pelo prefeito Elmano Férrer.

Importante mencionar outra alteração, no aspecto jurídico, foi a redução administrativa da gestão do Orçamento Popular, pois, passou-se de uma Gerência Administrativa vinculada a SEMPLAN (Secretaria Municipal de Planejamento) para uma Assessoria Especial vinculada à SEMDUH no ano de 2014.

Também foi constatada uma alteração importante para a participação permanente da população nessa ferramenta de gestão descentralizada: a sanção da lei 5.458/2019, que institui no âmbito do município de Teresina, de forma permanente o Orçamento Popular de Teresina. Com a sanção dessa lei, a elaboração do OPT deixa seu caráter subjetivo, discricionário e passa a ser uma imposição legal, portanto, independentemente do prefeito, terá que cumprir a norma estabelecida.

Outro ponto digno de nota, que teve bastante influência no arrefecimento da trajetória exitosa do OPT, foi a constatação da descontinuidade da execução dos valores propostos ou a baixa execução das propostas aprovadas pelos munícipes, notadamente a partir do ano de 2014. Portanto, constatamos que vários fatores contribuíram para influenciar ou alterar o percurso do OPT ao longo dos últimos dez anos: fatores de ordem metodológica, financeiro, jurídico, legal e comportamental, pois, surgiram outros instrumentos de participação social.

Ao longo desta pesquisa, vimos que Teresina esteve sob o domínio político de uma mesma sigla partidária, nas últimas três décadas. Especificamente, nessa última década, apenas dois anos ficaram sem o comando do PSDB, porém, a eleição fora encabeçada e vencida por este partido em coligação com o PTB de Elmano Férrer. Na estrutura e funcionamento do OPT, durante esse período, houve poucas alterações no *modus operandis* de participação social na elaboração de propostas, bem como, na representação das entidades civis organizadas.

Em análise aos trabalhos acadêmicos, constatou-se que há uma limitação de recursos orçamentários e de participação, pois, essa participação se concentra nas entidades civis organizadas dos bairros como as associações e isso se reflete na participação do cidadão individualmente.

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 mecanismo que atende as prioridades definidas pela população.

Outra constatação fundamental para o arrefecimento do OPT, foi a inclusão pela Prefeitura de Teresina, desde o ano de 2014, de projetos voltados à inserção da participação popular no ciclo de planejamento da cidade, especialmente na elaboração do Plano Plurianual (PPA).

Dois processos foram instituídos para inserir participação ao PPA, denominados de: “Pensar Mais Teresina” e “Teresina Participativa”. “Pensar Mais Teresina” foi desenvolvido para ofertar espaços participativos na elaboração do PPA 2014-2017.

No processo de elaboração do PPA 2018-2021 foi desenvolvido o projeto “Teresina Participativa”. Este teve etapas preparatórias, presenciais e digital e o conteúdo foi baseado nos eixos temáticos que já estavam sendo trabalhados na gestão anterior. Esse processo contou com diversos artifícios de comunicação, com divulgação em canais de grande alcance, como rádios, televisão e redes sociais. Complementarmente, foram desenvolvidos aplicativos como forma de a população participar da gestão municipal.

Além desses pontos, é importante também mencionar o trabalho de Rodrigues (2020), em análise ao Decreto Federal 9.759/2019, sobre a extinção de mais 700 conselhos participativos no âmbito da gestão federal. Através dessa ação, coloca-se em risco anos de lutas sociais em prol dos direitos de participação, não apenas pela extinção dos órgãos colegiados não previstos em lei, mas também pelo caráter discricionário, autoritário e unilateral, já que não houve prévia consulta à sociedade.

Quanto maior a participação política da sociedade, mais eficiente é a democracia de uma nação e mais forte é o controle social das ações governamentais, característico de um modelo de Estado aberto, tal como propõe a Parceria para Governo Aberto da qual o Brasil é signatário. Reduzir os mecanismos de participação vai na contramão disto e na contramão da nossa Carta Magna, que tem sofrido ataques constantes do atual governo.

Compreendemos que essas medidas a nível federal poderão ter reflexos no arrefecimento da elaboração e deliberação do OP, não só a nível do município de Teresina, mas há uma tendência a ser seguida por muitos gestores locais ao longo dos próximos anos.

Percebemos e constatamos, através das análises realizadas nos documentos oficiais e nos trabalhos acadêmicos, que vários fatores contribuíram para o arrefecimento do OPT. Tais fatores levaram o OPT ao descrédito junto à população, e outras tendências foram se construindo, como: “Pensar mais Teresina”, Teresina Participativa, ofuscando, assim, o brilho do Orçamento Popular. Soma-se a esses fatores, o decreto federal acima mencionado, que tratou de extinguir cerca de 700 conselhos participativos na gestão federal. Isso pode refletir, futuramente, também no arrefecimento dessa política pública, que é o OP, tanto em Teresina, como em outros municípios Brasil a fora.

Diante do processo de redemocratização, das lutas por ampliação de espaços de participação, originou-se uma expectativa de que o Orçamento Participativo (OP) transformasse ou modificasse aspectos tradicionais da cultura política, como relações clientelistas. Acreditava-se que o OP seria um instrumento de força para despertar maior participação e consciência política.

Porém, passados mais de 20 anos dessa experiência pelo país, o que vislumbramos é que houve uma efervescência na época, e que após esse período de euforia e da ansiedade pela nova prática é que se pode ver as reais influências e/ou impactos do OP na vida cotidiana, na cultura política, na gestão pública.

Por derradeiro, entendemos que cumprimos nosso papel de pesquisador, delineando uma resposta para um questionamento que a população já se fazia: por que a força do orçamento popular diminuiu sua abrangência? Esperamos que a pesquisa sirva de subsídio para outras, ou que, outros pesquisadores possam partir desse ponto, detalhar outras questões que não conseguimos enfrentar e esclarecer.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Cadernos ENAP, Nº 10**. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, 1997.

ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes. **A democracia no estado moderno: entre ambivalência e participação**. Pensar, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 82-89, fev. 2005.

ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C. **O decreto sobre a participação social no governo federal e a "polêmica bendita"**. Boletim de Análise Político Institucional, n. 6. Brasília, DF, 2014. https://www.google.com/search?rlz=1C1GCEB_enBR919BR919&sxsrf=ALeKk02. Acesso dia 22/01/2021.

ALMEIDA. Débora Rezende de. Prefácio: **dilemas e virtudes da institucionalização da participação**, 2013. IN: Experiência de Participação Institucionalizada / Eduardo Moreira da Silva, Leonardo Soares Barros (orgs.); Valeria Rezende de Oliveira ... [et al.]. Belo Horizonte: UFMG / FAFICH, 2013. 162 p.

ALVES. André Gomes de Sousa. SOUSA. Marana Sotero de. **O Orçamento Participativo como instrumento neoinstitucional de governança pública**, p. 239 – 268. IN: Direito e administração pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNINOVE; Coordenadores: Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça, Irene Patrícia Nohara, Roberto Correia da Silva Gomes Caldas. Florianópolis: FUNJAB, 2013.

ALVES, L. M. S. et al. **História Política: uma análise da circulação da elite política parlamentar do Piauí (1994-2010)**. In: **Encontro Nacional de História Política**, 2017. Disponível em: <http://uece.br/eventos/gthpanpuh/anais/trabalhos_completos/298-45060-28042017-233301.pdf>. Acesso em 12 nov. 2018.

AMORIM, M. **Orçamento participativo: dilemas e possibilidades no município de Teresina – PI**. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/74885/orcamento-participativo-dilemas-e-possibilidades-no-municipio-de-teresina-pi>>. Acesso em 12 jun. 2019.

ARAÚJO, J. S. **O Piauí no Processo de Independência: contribuição para a construção do Império em 1823**. Clio – Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, n. 33.2, pp. 29-48, 2015.

ARRAES, R. **O baby boom da oligarquia: de como a senda eleitoral reproduz a elite dirigente no Piauí**. Revista Eleições e Cidadania, Teresina-PI: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, n. 5, pp. 19-54, 2014.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AVRITZER, L. **Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. In: Dagnino, E. (ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate**, IN: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/** organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento).

AVRITZER, Leonardo. **Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988**. IN: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BARBOSA, Maria Lúcia. **Democracia direta e participativa: um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalismo latino americano**. Recife: o Autor, 2015. 218 f.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária**. Artigo 2016. Acesso em 30/11/2020.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22^a ed. at. e amp. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRANDÃO, T. M. P. **Antigas lutas, novos cenários: a elite piauiense e a independência**. Clio – Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, n. 20, p. 133-140, 2002.

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

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília, Casa Civil da Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. **Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal**. Diário Oficial da União de 11.4.2019 - Edição extra.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE**. Brasília. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BURITY. Elaine Torres Castelo Branco. **O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARTICIPATIVO DE TERESINA (PI) 2013/2018**. 2019.

CARMO, C. A.; DASSO JÚNIOR, A. E.; HITNER, V. **Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chavez**. In: LINHARES, P. T. F (Org.). **Federalismo Sul-Americano**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

CARNEIRO, C. **Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua Institucionalização**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 36, v. 2, março-abril, 2002.

CARVALHO. Mateus. **Manual de direito administrativo**. Salvador: Juspodium, 2015.

CAZELATTO, E.; PAULA FILHO, L. P.; COHN, A. **Extinção de Conselhos e Órgãos Colegiados pelo Governo Federal e seus Reflexos na Saúde Indígena**. **Encontro Nacional de Pós-Graduação – VIII ENPG**, v. 3, 2019. Santos, SP. Anais... Unisanta, 2019.

COSTA, Danielle Martins Duarte. **Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros**. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania / v. 15, n. 56*, São Paulo: 2010. Disponível em <https://www.google.com.br/search?q=artigo+vinte+anos+de+or%C3%A7amento+participativo&oq=artigo+vinte+anos+de+or%C3%A7amento+participativo&aqs=chrome.69i57.13179j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, acesso 15 de maio de 2018.

Creswell. John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**; tradução Magda Lopes. – 3 ed. – porto alegre: artmed, 296 Páginas, 2010.

DAGNINO, Evelina (organizadora). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALLARI, P. B. A. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública, São Paulo-SP, n. 1, p. 13-51, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DELDUQUE, M. C.; DALLARI, S. G.; ALVES, S. M. C. **Decreto que institui a Política Nacional de Participação Social: impactos na saúde.** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 30, n. 9, pp. 1-3, set, 2014.

DIAS, R. L. A. **O pluralismo partidário no Brasil.** Revista Eletrônica EJE – Tribunal Superior Eleitoral, Brasília-DF, n. 6, p., 2012. Disponível em: <www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-je-n.-6-ano-2/o-pluralismo-partidario-no-brasil>. Acesso em 12 jun 2019.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil: o caso brasileiro**, módulo 01. 32p. 2017.

_____. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil: o caso brasileiro**, módulo 03. 25p. 2017.

FARIAS, F. P. **Do Coronelismo ao Clientelismo: a transição política capitalista no noroeste do Piauí (1982-1986).** Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo – SP, 2000, 178 p.

FEDOZZI, Luciano Joel. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**, 3ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FEDOZZI. Luciano Joel. **Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação.** Artigo publicado em 2009. Rio de Janeiro: Cebes.

FERNANDES, J. N.; QUEIROZ, T. P. **A importância dos conselhos de políticas públicas na concretização do estado democrático ambiental.** Revista Estação Científica - Juiz de Fora, n. 13, jan/jun, 2014. Disponível em: <http://portal.estacio.br/docs%5Crevista_estacao_cientifica/07-13.pdf>. Acesso em 04 de março de 2020.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa.** 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Os últimos “feudos” municipais.** Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/poder/2016/11/06/feudos-municipais/>>. Acesso em 12 jun. 2019.

FRANZESE, C; PEDROTI, P. M. **Limites e possibilidades do Orçamento Participativo: para além da retórica.** RAP – Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro – RJ, n. 39, pp. 207-230, 2005.

GADELHA. Ana Lúcia Lima. **O Orçamento Público Participativo como instrumento de efetivação da cidadania.** Dissertação de mestrado. 2010. 229 f.

GALVÃO. Carlos Fernando. MEFFE. Corinto. **Democracia: do conceito à prática; da representação à participação.** São Paulo. Editora claridade, 2010, 112 p.

GANDARA, G. S. Teresina: a capital sonhada do Brasil oitocentista. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v30n1/v30n1a05.pdf>>. Acesso em 10 Jun 2019.

GIROLDO, C. N.; KEMPFER, Marlene. Autonomia municipal e o federalismo brasileiro. *Revista do Direito Público (Londrina)*, v. 7, p. 1-18, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e Democracia no Brasil. Da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Editora vozes. Petrópolis, RJ. Ano 2019.

GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. **Democracia possível: espaços institucionais, participação social e cultura política**. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2008.

GUIMARÃES, Catarine Elaine de Sousa Amaral. OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. IN: OLIVEIRA, Francisco Mesquita. MEDEIROS, Lucineide Barros. VIANA, Masilene Rocha (Org.). **Sociedade Civil e movimentos sociais no Piauí**. Edufpi. 2019. Teresina - Piauí.

GUIMARÃES, Catarine Elaine de Souza Amaral. **DEMOCRACIA E CONTROLE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA - PIAUÍ (2005-2013)**. 2015.

JÚNIOR, G. J.; COSENZA, L. Z. C. **A importância da participação popular através dos Conselhos Municipais na formulação e aplicação de políticas públicas no âmbito local**. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/44883/a-importancia-da-participacao-popular-atraves-dos-conselhos-municipais-na-formulacao-e-aplicacao-de-politicas-publicas-no-ambito-local>>. Acesso em 13 jun. 2019

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

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. **Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual**. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 99, julho, 2014, pp. 91-104. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/nec/n99/0101-3300-nec-99-00091.pdf>>. Acesso em 04 de março de 2020.

LIMA, Antônia Jesuíta de. SOUSA, Patrícia de. **Participação e Gestão local: pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina-PI**. *Revista Textos e Contextos*, v. 9, n 1, p. 23 a 36, jan/jun 2010. Disponível em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9_estados-e-lutas-sociais/participacao-e-gestao-local-analise-do-orcamento-popular-de-teresina.pdf, acesso em 04 de maio de 2018.

LIMA, Antônia Jesuíta de. SOUSA, Patrícia de. PEREIRA, Karine Yanne de Lima. **Participação e Gestão Local: análise do Orçamento Popular de Teresina**. IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2009. Disponível em

http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9_estados-e-lutas_sociais/participacao-e-gestao-local-analise-do-orcamento-popular-de-teresina.pdf, acesso 05 de maio de 2018.

LIMA, Davi Ferreira. **Orçamento Participativo de Fortaleza: política do imediato versus mudanças de longo prazo**. 2008. 74 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2008.

LIMA, A. J; SOUSA, P. **Participação e gestão local: pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina/PI**. Textos & Contextos, Porto Alegre-RS, n. 1, p. 23-36, 2010.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas**. Política e Sociedade — Revista de Sociologia Política. n. 28. v. 13. 2014.

MACÊDO, A. L. S. **O Conselho Municipal de Saúde de Teresina: espaço democrático de conquista da saúde como um direito de cidadania**. Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pós-Graduação. Stricto Sensu em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, Teresina-PI, 2010, 160 p.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUES. Marcelo Henrique Pereira. **Participação Popular, memória e verdade**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015. 398p.

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

MARTINS, R. H. C. **Radiografia do Partido da Social Democracia Brasileira no Estado do Piauí (PSDB-PI) no período de 1988 a 2010**. Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, Teresina-PI, 2016, 178 p.

MARX. Vanessa. **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território/organização** – Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. 202p.; il. (Capacidade Estatal e Democracia).

MAZZA. Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva. 2012.

MEDEIROS, A. M. **Orçamento Participativo**. Disponível em:< <https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/or%C3%A7amento-participativo/>>. Acesso em 13 jul. 2019.

MENDES. Naiane nascimento. **Dissertação mestrado. 20 anos do Orçamento Popular de Teresina-PI. Um caso de participação social e gestão**. 2018.113f. Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, Teresina-PI.2018.

MINAYO, 1994 apud MATOS, Kelma Socorro Lopes de; VIEIRA, Sofia Lerche. **Pesquisa educacional: o prazer de conhecer**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

NASSER. Ana Cristina (tradução). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: vozes, 2008 – coleção sociologia.

NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

PASSOLO, R; MEGALI NETO, A. **Democracia participativa brasileira: uma construção sob ataque**. Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n. 30, 201, pp. 117-140. Disponível em: <file:///C:/Users/PROGPE/Downloads/27622-Texto%20do%20artigo-117791-1-10-20200301%20(1).pdf>. Acesso em 07 de março de 2020.

PEREIRA, J. S. Democracia Participativa e Gestão Pública: **Reflexões sobre os impactos do Decreto N° 9.759/2019 nos Conselhos de Saúde**. In: XV Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2019. Santa Cruz do Sul. Anais... Unisc, 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996).

PERNALETE. Luisa Cecília. **Democracia, participação, cidadania**. Tradução Maria Cecília Celle Rivero Moya. Editora Loyola. Rio de Janeiro, 2006.

PIRES, R. R. C. (Org.) (2011). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA.

ROCHA, J. C. **A participação popular na gestão pública no Brasil**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19205/a-participacao-popular-na-gestao-publica-no-brasil>>. Acesso em 13 jun. 2019.

RODRIGUES. Lilian Segnini. **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS EM CRISE: UMA ANÁLISE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA PÓS A VIGÊNCIA DO DECRETO N° 9.759/2019**. Artigo, I Seminário Discente de Ciência Política (SDCP). Universidade Federal do Paraná, 2020.

ROMÃO, W. M. **Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil**. Revista Cambia, v. 1, n. 1, jan-jul, 2015, pp. 27-56.

ROSSI. Olinto. **Orçamento Participativo e a formação para a cidadania**. Dissertação de mestrado. 2002, Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 204f.

SALES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa** / Helena da Motta Salles. – 3. ed. rev. ampl. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SANTOS, A. M. S. P. **Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, v. 120, p. 203-224, 2011.

SEBASTIÃO, J. V. **A importância do Orçamento Participativo**. Disponível em: <<https://www.uninter.com/index.php-gestao-publica-article-download>>. Acesso em 10 set. 2019.

SOARES, Márcia. **Formas de Estado: Federalismo**. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência**. In: AVRITZER, Leonardo;

TERESINA, Prefeitura Municipal de Teresina. **Manual do Orçamento Popular 2010/2011**.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Manual do Orçamento Popular 2011/2012**.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Manual do Orçamento Popular 2012/2013**.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Manual do Orçamento Popular 2013/2014**.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Manual do Orçamento Popular 2014/2015**.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Manual do Orçamento Popular 2019/2020**.

TERESINA, Prefeitura Municipal de Teresina. **Decreto Lei n. 3.414. 1997**.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Decreto Lei n. 10.656. 2010**.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Decreto Lei n. 11.437. 2011**.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Decreto Lei n. 12.475. 2012**.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Lei nº4.282, 2012**.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Decreto Lei n. 13.294. 2013**.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Decreto Lei n. 13.984. 2014**.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Lei n. 5.458.2019**

WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). A inovação democrática no Brasil, São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, B. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?** Revista Opinião Pública, Campinas-SP, n. 01, pp. 65-95, 2008.