

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

ROSILENE DE LIMA MACHADO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: O CASO DE
CAMBUÍ-MG**

Varginha/MG
2017

ROSILENE DE LIMA MACHADO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: O CASO DE
CAMBUÍ-MG**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão pública e Sociedade.

Orientador: Virgílio Cezar da Silva e Oliveira.

Varginha/MG
2017

Machado, Rosilene de Lima.

Orçamento participativo em pequenos municípios : o caso de Cambuí-MG / Rosilene de Lima Machado. - 2017.

128 f. -

Orientador: Virgílio César da Silva e Oliveira
Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) -
Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2017.
Bibliografia.

1. Democracia. 2. Administração pública - Participação. 3.
Administração municipal. 4. Orçamento - Participação. I. Oliveira,
Virgílio César da Silva e. II. Título.

CDD: 321.8

ROSILENE DE LIMA MACHADO

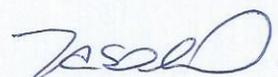
**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: O CASO DE
CAMBUÍ-MG**

A Banca examinadora abaixo assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em: 10/03/2017

Prof. Dr. Virgílio Cezar da Silva e Oliveira

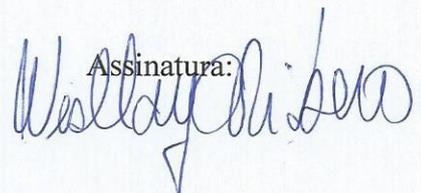
Instituição: Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF-MG.



Assinatura:

Prof. Dr. Weslley Carlos Ribeiro

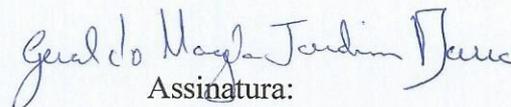
Instituição: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG.



Assinatura:

Prof. Dr. Geraldo Magela Jardim Barra

Instituição: Faculdade Metodista Granbery.



Assinatura:

Dedico ao Roberto e à Isabelle, pelo apoio
irrestrito.

AGRADECIMENTOS

À Deus, Ser Supremo, que tem me guiado com muita generosidade por toda a minha caminhada e por ter sido a minha fonte de sabedoria.

Aos meus pais, Orlando e Teresa, que nunca mediram esforços em me ajudar e sempre me incentivaram a dar um passo adiante.

Ao meu esposo Roberto e minha filha Isabelle, por me tolerar estudando o tempo todo nos últimos dois anos e pelo apoio incondicional.

À minha irmã Dulci, pela sinergia de ideias e por estar sempre perto.

Ao Professor Dr. Virgílio, pela paciência, orientação, aprendizado e disponibilidade.

Aos meus colegas de curso, pela troca de ansiedades e experiências, com certeza todos estavam na torcida.

Pluralismo evoca positivamente um estado de coisas no qual não existe um poder monolítico e no qual, pelo contrário, havendo muitos centros de poder bem distribuídos territorial e funcionalmente, o indivíduo tem a máxima possibilidade de participar na formação das deliberações que lhe dizem respeito, o que é a quintessência da democracia.

(BOBBIO, 1999, p. 22).

RESUMO

Com a redemocratização do país, após prolongados anos de regime ditatorial, foram instituídos vários instrumentos de participação popular por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e de outras legislações infraconstitucionais, com a finalidade de dar sustentabilidade ao regime democrático instaurado no país. Nesse contexto, despontou o orçamento participativo, como um instrumento de cogestão, entre o Estado e a sociedade civil, com o intuito de compartilhar com a população as decisões referentes ao orçamento público, que caberiam somente ao Poder Executivo. Destarte, os cidadãos participam da elaboração da peça orçamentária, deliberando em espaços públicos sobre investimentos específicos que eles gostariam que fossem executados, bem como as localidades mais urgentes, inovando a democracia representativa clássica e tradicional. Nesse diapasão, essa pesquisa teve como objetivo analisar quais os elementos, presentes nos processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí-MG, que potencializam e/ou limitam a vigência de princípios e práticas democráticos no Município, na perspectiva dos representantes da população local. Para atingir esse propósito, foi realizada uma pesquisa qualitativa, tipificada como estudo de caso, pois foram estudados os fenômenos sociais na conjuntura da realização do orçamento participativo. A coleta de dados se deu por meio de entrevistas, observação não participante e pesquisa documental e os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo. Os resultados da pesquisa evidenciaram vários elementos fundamentais que contribuíram para o fomento dos princípios e práticas democráticas no Município, durante o processo do orçamento participativo. Os elementos constatados foram a cidadania inclusiva, a pluralidade de atores sociais, a liberdade de expressão, a participação efetiva, o entendimento esclarecido e a igualdade de votos. Também foram corroborados outros elementos que favorecem a consolidação da democracia local, como a vontade política, a capacidade administrativa, o espaço público, a autonomia da população, a deliberação intensa e a linguagem simples, embora haja a necessidade de aprimoramento da experiência, quanto aos critérios e prazos da metodologia utilizada, bem como quanto às informações da prestação de contas.

Palavras-chave: Deliberação pública. Democracia local. Participação. Orçamento participativo.

ABSTRACT

With the country redemocratization, after long years of dictatorship, were instituted several popular participation instruments by means of the Federal Constitution of 1988 and by others infraconstitutional legislations, in order to give sustainability to the democratic regime established in the country. In this sense, dawned the participatory budgeting, like a co management instrument between the State and the civil society, in order to share with population the decisions concerning the public budget which is up to the Executive Branch. Under these circumstances, the citizens participate in the budget piece elaboration, deliberating in public spaces about specific investments that they would like them to be executed, as well as the most urgent locations, innovating the classic and traditional representative democracy. In this diapason, this research had as objective to analyze which elements, present in conception processes, implementation and evaluation of Cambui-MG participatory budgeting, that potentiate and/or limit the validity of democratic principles and practices in the county, from the perspective of the local representatives. To achieve this purpose, was carried out a research quantitative, typified as case estudy, because the social phenomena in the participatory budgeting conjuncture were studied. The data collection was done through interviews, non-participating observation and documentary research, and the data were analyzed through content analysis. The research results demonstrated several fundamental elements that contributed to the promotion of democratics principles and practices in the Municipality, during the participatory budgeting process. The found elements were the inclusive citizenship, the social actors plurality, freedom of speech, effective participation, clear understanding and the equality of votes. Were also corroborated others elements that favor the local democracy consolidation, such as the political will, administrative capacity, public space, population autonomy, intense deliberation and the simple language, although there is a need to improve the experience, as regards the criteria and used methodology deadlines, as well as the accountability information.

Key words: Public deliberation. Local democracy. Participation. Participatory budgeting.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Mapa de Cambuí.....	75
Figura 2 –	Organograma da Prefeitura Municipal de Cambuí.....	79
Gráfico 1 –	Composição do valor bruto adicionado em Cambuí.....	76
Gráfico 2 –	Distribuição da população de Cambuí.....	77
Gráfico 3 –	Acompanhamento das receitas e despesas.....	80
Gráfico 4 –	Acompanhamento da receita projetada e realizada.....	81
Gráfico 5 –	Percentual do orçamento participativo no orçamento anual.....	82
Gráfico 6 –	Orçamento participativo projetado e realizado.....	83
Quadro 1 –	Representação e participação: limites e possibilidades.....	64
Quadro 2 –	Etapas de implantação do orçamento participativo.....	67
Quadro 3 –	Etapas do orçamento participativo de Porto Alegre (RS).....	68
Quadro 4 –	Categorias da pesquisa.....	73
Quadro 5 –	Divisão dos bairros e local das assembleias.....	85
Quadro 6 –	Etapas do orçamento participativo de Cambuí-MG.....	87
Quadro 7 –	Plenárias de implementação do orçamento participativo.....	89
Quadro 8 –	Síntese das possibilidades e limites do orçamento participativo de Cambuí-MG.....	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Índice da democracia em 2015.....	18
Tabela 2 –	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes do Município de Cambuí-MG.....	78

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	DEMOCRACIA, O ALICERCE PARA A INSTITUIÇÃO DO ORÇAMENTOPARTICIPATIVO.....	17
2.1	A LUTA PELA DEMOCRACIA.....	17
2.1.1	Os elementos fundamentais para a consolidação da democracia.....	23
2.1.2	Democracia liberal-representativa.....	29
2.1.3	Democracia participativa.....	36
2.1.4	Democracia deliberativa.....	41
2.1.5	Democracia na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988..	46
2.2	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	49
2.2.1	Orçamento participativo: o que é?.....	54
2.2.2	Representação e participação no orçamento participativo: limites e possibilidades.....	59
2.2.3	Metodologia do orçamento participativo.....	65
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	70
3.1	NATUREZA DA PESQUISA	70
3.2	AMOSTRAGEM E INSTRUMENTOS DE COLETAS DE DADOS.....	71
3.3	ORGANIZAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	73
4	O MUNICÍPIO DE CAMBUÍ-MG E O PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	74
4.1	O MUNICÍPIO DE CAMBUÍ-MG.....	74
4.1.1	Prefeitura de Cambuí-MG e o orçamento participativo.....	79
4.2	O PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CAMBUÍ-MG.....	84
5	AS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS POTENCIALIZADAS OU LIMITADAS PELO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMBUÍ-MG.....	94
5.1	PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS QUE FORAM POTENCIALIZADAS OU LIMITADAS NA CONCEPÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMBUÍ-MG.....	95

5.2	PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS QUE FORAM POTENCIALIZADAS OU LIMITADAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMBUÍ-MG.....	96
5.3	PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS QUE FORAM POTENCIALIZADAS OU LIMITADAS NA AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMBUÍ-MG.....	99
6	O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMBUÍ E SEU PAPEL NO FOMENTO A PRINCÍPIOS E PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS.	102
6.1	CONCEPÇÃO.....	103
6.2	IMPLEMENTAÇÃO.....	104
6.3	AVALIAÇÃO.....	106
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
	REFERÊNCIAS.....	114
	APÊNDICE.....	126

1 INTRODUÇÃO

A história da democracia não é tão recente, pois há registros de participação popular nas ágoras da Grécia antiga, por volta do ano 500 a.C., embora com restrições aos escravos, mulheres e estrangeiros. Contudo, havia deliberação do povo, sobre questões relacionadas à coletividade. Na época, era considerada uma forma de democracia direta, onde as decisões eram realizadas em espaços públicos e todos os participantes podiam manifestar suas opiniões.

Em Roma, aproximadamente na mesma era da Grécia, também houve registro de democracia direta, com o nome de república, onde a participação era permitida apenas aos aristocratas e patrícios. O direito de participar das causas públicas só foi estendido para o povo depois de muitas lutas.

No entanto, a trajetória da democracia não foi ascendente e de constantes aprimoramentos, tendo em vista os vários momentos de interrupções que duraram por longos anos, prejudicando, de forma severa, a cultura de civismo e de participação popular.

No Brasil, não foi diferente, a democracia também foi marcada pela descontinuação, por meio de golpes de Estado e da ditadura militar, que, de certa forma, afastaram e desencorajaram o espírito cívico de muitos brasileiros. Foi somente após o fim da ditadura militar, que a democracia tomou novo impulso e o marco dessa grande conquista foi a garantia da “cidadania”, embora ainda esteja em processo de construção (CARVALHO, 2015).

Com a redemocratização do país, por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), os direitos civis, sociais e políticos foram restaurados. Concedeu-se, entre outros, o direito ao sufrágio universal e à livre associação, bem como se viabilizou a participação popular em algumas decisões públicas.

Para a materialização dessa participação popular, foram instituídos mecanismos participativos, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, assim como os conselhos gestores, que atuam em vários segmentos da sociedade, com a missão de efetuar o controle social e a fiscalização dos atos públicos. Esses instrumentos de participação popular têm a essência de fortalecer o sistema representativo instaurado no país.

Nessa conjuntura de redemocratização despontou outro instrumento de participação popular, o orçamento participativo, de forma lenta e em poucos municípios brasileiros, mas

com o objetivo de trazer o cidadão comum a participar e deliberar sobre as questões coletivas contidas no orçamento público.

O orçamento público contempla todas as ações finalísticas da gestão pública, as quais tem previsão de ser executadas no exercício financeiro (entre os meses de janeiro e dezembro), dependendo da concretização da receita estimada. No orçamento público, todas as despesas de custeio (manutenção) são fixadas com base em históricos de exercícios anteriores e de acordo com o índice inflacionário. Já as despesas de investimentos são fixadas conforme os anseios do Poder Executivo.

O orçamento participativo entra especificamente nas decisões sobre as despesas de investimentos, com o objetivo precípua de abrir essas decisões à população, de acordo com as suas prioridades, no limite orçamentário-financeiro do Município.

Ressalta-se que a CF/88 não instituiu o orçamento participativo como um mecanismo de participação popular. Contudo, há menção de incentivo popular na elaboração dos planos orçamentários na Lei Complementar nº 101 de 2000 e na Lei nº 10.257 de 2001, por meio da realização de debates, audiências e consultas públicas (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000; BRASIL, 2001).

Todavia, o orçamento participativo vai além do fomento à participação popular em audiências ou consultas públicas, pois envolve uma estrutura complexa para o seu funcionamento e a vontade do Poder Executivo em adotar esse mecanismo. Por esses motivos, poucos municípios brasileiros aderiram à execução do orçamento público com a participação efetiva da sociedade civil, conforme pode ser constatado na pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP, 2012).

A pesquisa da RBOP verificou, em 2012, que apenas 353 municípios brasileiros tiveram experiências ou programas de orçamento participativo, o que configura um percentual de 6,34%, em um universo de 5.565¹ de municípios. Essas 353 experiências estão distribuídas geograficamente da seguinte maneira: 14 municípios da região norte; 79 municípios da região nordeste; 09 municípios da região centro-oeste; 151 municípios da região sudeste; e 100 municípios da região sul (IBGE, 2011; RBOP, 2012).

Por meio dessa pesquisa constata-se que, após a redemocratização do país, a inserção da participação popular nas questões relacionadas à coletividade, como é o caso do orçamento público, prossegue de forma vagarosa, não auxiliando de forma determinante na sedimentação da democracia participativa.

¹ Em 2010, o Brasil possuía 5.565 municípios, hoje são 5.570.

O município de Cambuí-MG implementou o orçamento participativo no ano de 2014, por iniciativa do Poder Executivo e com o apoio especial dos técnicos da Secretaria de Administração e Fazenda da Prefeitura. A participação da sociedade civil foi considerada muito importante para o prosseguimento da experiência, no município.

Nessas circunstâncias, essa pesquisa partiu do seguinte questionamento: quais elementos que potencializam e/ou limitam a vigência de princípios e práticas democráticos no município, na perspectiva dos representantes da população local?

As respostas ao questionamento dessa pesquisa levaram em conta o levantamento de informações por meio de entrevistas aos cidadãos envolvidos ativamente na experiência, bem como da análise de documentos e da observação dos processos do orçamento participativo.

Enfatiza-se que o objetivo geral dessa pesquisa foi analisar quais elementos presentes nos processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí-MG, potencializam e/ou limitam a vigência de princípios e práticas democráticos no município. Seus objetivos específicos são:

- a) descrever os processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí;
- b) explorar quais práticas do orçamento participativo fomentaram a vigência de princípios democráticos no município, segundo a percepção de atores sociais integrados a essa iniciativa;
- c) discutir a natureza dos princípios e práticas democráticos, considerando, para tanto, as formas representativa, participativa e deliberativa de democracia.

O presente trabalho é relevante, tendo em vista que, foi estudada a implementação do orçamento participativo em um município de pequeno porte, Cambuí-MG, que não tem cultura associativa e nem histórico de participação nos atos públicos, bem como foi a primeira experiência participativa, relativa ao orçamento público, realizada pelo Poder Executivo. Em paralelo a isso, a pesquisa buscou conduzir uma reflexão do processo participativo, à luz da teoria democrática, de modo a compreender como esse instrumento favorece a vigência dos princípios democráticos, assim como a sua vigência segundo modalidades específicas.

Destarte, boas práticas e problemas encontrados nessa pesquisa, poderão servir de parâmetro para outros contextos participativos na localidade, e para futuros gestores que estejam dispostos em dar prosseguimento a essa ferramenta. Essa pesquisa também pode contribuir para a análise e aplicabilidade em municípios pequenos, com estrutura semelhante, que tem o propósito de implementar a gestão participativa, pois relata toda a trajetória das

etapas ocorridas, bem como os aprimoramentos que devem ser realizados, a fim de fortalecer a gestão participativa.

Para a área acadêmica, esse estudo traz contribuições teóricas, tendo em vista a literatura escassa, que retrata os pequenos municípios. Importante ressaltar que os detalhes que esse estudo apresenta sobre o orçamento participativo, pode auxiliar na aplicabilidade em localidades que ainda não tem nenhum conhecimento sobre a gestão participativa.

Para atingir seus fins, esse trabalho foi organizado em oito seções, sendo a primeira a presente introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico subdividida em duas partes: a primeira trata da democracia liberal-representativa, participativa e deliberativa e a segunda apresenta o orçamento participativo. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos para a realização da pesquisa e na quarta seção são apresentados o Município de Cambuí-MG e o processo do orçamento participativo. Nas quinta e sexta seções, são apresentados os resultados e discussões do orçamento participativo de Cambuí, quanto ao fomento dos princípios e práticas democráticos potencializados pela implementação desse instrumento. Na sétima seção, são apresentadas as considerações finais da pesquisa com base no referencial teórico. Na oitava seção estão relacionadas às referências bibliográficas utilizadas para a realização do estudo.

2 DEMOCRACIA, O ALICERCE PARA A INSTITUIÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Para a melhor compreensão do processo participativo no planejamento orçamentário governamental é primordial a apresentação de um campo teórico que possa fundamentar a metodologia aplicada e clarear os objetivos propostos.

Destarte, nesse capítulo serão apresentadas as origens da democracia, bem como sua evolução no decorrer da história. Não se tem o propósito de esgotar todas as teorias da democracia, contudo serão apresentados os critérios essenciais para a sua existência e as principais formas de seu desenvolvimento. Ainda serão abordados os conceitos sobre a democracia liberal-representativa, a democracia participativa e a democracia deliberativa, imprescindíveis para a apreensão de quais são as premissas para que um governo seja considerado democrático. Não é somente a representatividade o grande triunfo da democracia, mas sim, a participação cidadã nos processos decisórios, para deliberar sobre as demandas coletivas.

Como o escopo desse estudo é a inserção da participação cidadã no planejamento orçamentário governamental, nesse capítulo também serão apresentadas as origens do orçamento participativo, bem como sua metodologia e possibilidades de democratização da gestão pública, quanto ao fomento da participação social. Por fim, serão tratadas as limitações e críticas do orçamento participativo, no contexto atual da democracia.

2.1 A LUTA PELA DEMOCRACIA

A democracia tem sido amplamente discutida nos últimos tempos, tendo em vista a sua trajetória intermitente ao longo da história, devido às lutas entre os vários movimentos contrários e a favor, a falta de interesse das classes dominantes e principalmente o desalento do espírito cívico dos cidadãos (DAHL, 2001).

Sabe-se que o totalitarismo, regime antidemocrático, não logrou êxitos por muito tempo e foi desmoronado; a monarquia centralizada, a aristocracia hereditária e a oligarquia baseada no sufrágio limitado e exclusivo, perderam a legitimidade por completo; e as ditaduras militares enfraqueceram, mas ainda sobrevivem algumas, sob uma falsa democracia.

Embora com todo esforço e luta para o alcance da democracia, pode-se dizer que, na atualidade ainda existem mobilizações antidemocráticas, por vezes fundamentadas na intolerância religiosa e no nacionalismo fanático, bem como há países em que sua população nunca experimentou um governo democrático, como é o caso da China, que na última década do Século XX abrigava um quinto da população mundial; e da Rússia, que fez transição para o governo democrático na década de 1990, todavia ainda vive uma democracia frágil e sem liberdade política (DAHL, 2001; FREIRE, 2012).

Dentro desse cenário de busca pela democracia, no ano de 1989, segundo Martins (1997), o mundo tinha apenas 65 países com constituições democráticas. Já no ano de 2015, o número de países considerados democráticos subiu para 79, conforme estudo sobre o Índice da Democracia, realizado pela The Economist Intelligence Unit (2016). Esse estudo foi desenvolvido em 165 países e dois territórios, os microestados foram excluídos da pesquisa, e para a análise do Índice da Democracia, foram consideradas cinco categorias, as quais são: (i) processo eleitoral; (ii) liberdades civis; (iii) funcionamento do governo; (iv) participação política; (v) cultura política. Os países estudados receberam notas em cada categoria e depois foram classificados conforme Tabela 1, que segue:

Tabela 1 – Índice da democracia em 2015

Regime	Número de países	% da população mundial
Democracia Plena	20	8,9
Democracia Imperfeita	59	39,5
Regime Híbrido	37	17,5
Regime Autoritário	51	34,1

Fonte: Adaptado de The Economist Intelligence Unit (2016, p. 2).

Para a classificação na democracia plena, foram considerados os países que têm respeito pelas liberdades políticas e civis; que fomentam uma cultura política favorável para o florescimento da democracia e que tem o funcionamento do governo satisfatório; os meios de comunicação são independentes e diversificados; o Judiciário é independente e as decisões judiciais são aplicadas (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2016).

Na democracia imperfeita, os países têm eleições livres e justas e, mesmo se houver problemas (tais como violações à liberdade de mídia), as liberdades civis básicas são

respeitadas. No entanto, existem deficiências significativas nos outros aspectos da democracia, incluindo problemas de governança, de uma cultura política subdesenvolvida e baixos níveis de participação política (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2016).

Nos regimes híbridos, os países apresentaram eleições com irregularidades substanciais, impedindo de serem livres e justos. Nesses regimes são comuns pressões do governo aos partidos de oposição e aos candidatos. Também foram apontadas deficiências graves, quanto à cultura política, ao funcionamento do governo e à participação política, levando a uma corrupção generalizada. O Estado de Direito, bem como a sociedade civil, exibiram fragilidades e não há independência do Poder Judiciário. Os meios de comunicação sofrem perseguições constantes e há pressão sobre os jornalistas (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2016).

Nos regimes autoritários, o estado de pluralismo político está ausente ou muito circunscrito, sendo que muitos países nesta categoria são ditaduras definitivas; podem existir algumas instituições formais da democracia, mas com pouca substância. As eleições não são livres e justas; há desrespeito e violações das liberdades civis. Os meios de comunicação são tipicamente de propriedade do Estado ou controlados por grupos ligados ao poder. As críticas ao governo são reprimidas e a censura generalizada e não há sistema judicial independente (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2016).

Os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) dominam o regime de democracia plena, havendo apenas um país da América Latina (Uruguai) e um país Africano (Maurícia); a Noruega ocupa o 1º lugar do ranking mundial e os Estados Unidos da América se posicionam no 20º lugar.

Constatou-se, nessa pesquisa, que mais de um terço da população ainda vive sob o jugo de regimes autoritários, o que equivale a 34,1% da população mundial e 17,5% da população mundial vivem em um regime híbrido.

Na América Latina, Ásia e Europa Oriental concentram-se os países com o regime democracia imperfeita. O Brasil, ficou na 51ª posição do ranking, classificado como democracia imperfeita, tendo em vista as dificuldades encontradas em igualar a democracia eleitoral com as melhorias na efetividade das políticas públicas e cultura política. Mesmo com o progresso de democratização na América Latina nas últimas décadas, a maioria dos países ainda apresenta fragilidades na democracia, principalmente quanto às categorias funcionamento do governo, participação política e cultura política.

Ainda que quase a metade dos países estudados é considerada democrática, 48,4%, a democracia plena ainda é baixa, com 8,9%, tendo em vista as grandes dificuldades de

harmonização entre as cinco categorias estudadas. A categoria processo eleitoral e pluralismo sobressai sobre as demais, porém se torna incoerente, tendo em vista que a classe política não recebeu pontuação significativa, ou seja, há processo eleitoral abrangente e periódico, entretanto os representantes escolhidos não prestam serviços com qualidade aos representados.

De acordo com o The Economist Intelligence Unit (2016, p.2), por meio da análise das cinco categorias estudadas, há um aumento da insegurança social, frente aos diversos riscos e ameaças econômico-políticas, que minam a democracia, pois esta “depende de um firme empenho em defender os valores do Iluminismo (liberdade, igualdade, fraternidade, razão, tolerância e liberdade de expressão), fomentar as instituições democráticas e uma cultura política democrática”.

Embora todos os percalços para a plena instituição da democracia ao longo de sua trajetória, os povos a apreciam e anseiam pela sua perenização, pois, apesar de suas imperfeições, é o sistema de governo que tem como sustentáculo a promoção da cidadania e da igualdade política, afastando a tirania e a dominação. No livro “Sobre a Democracia”, Dahl (2001) ensina que a luta pela democracia não é recente, e pode ter sido iniciada em vários locais e por várias vezes, sempre dependendo das condições favoráveis para a sua existência, bem como da lógica da igualdade, que é o estímulo inicial para a participação democrática.

Assim, há registro do sistema natural da democracia nas sociedades tribais ágrafas, organizadas em pequenos grupos para o cultivo rudimentar e caça, em busca da sobrevivência; nessas tribos havia a participação dos mais velhos e experientes nas decisões do grupo, imbuídos pela lógica da igualdade. Percebe-se que a democracia, desde o princípio, esteve ligada a regras, tais como, quem pode tomar decisão em nome da coletividade; como a decisão deve ser tomada; quais e quantas pessoas podem participar da tomada de decisão; e, principalmente, a decisão deve ser amparada por escolhas que possam ser realizadas (TOURAINÉ, 1994; DAHL, 2001).

A participação pela lógica da igualdade, das tribos ágrafas e pequenas organizações, perdurou por um longo período da história da humanidade, entretanto a partir do momento em que a sociedade começou a se tornar complexa e fixar seu local de moradia, para inicialmente tratar e aprimorar a agricultura e, posteriormente para consolidar o comércio, a lógica da igualdade começou a desaparecer. Desse modo, a democracia natural foi substituída pela hierarquia e dominação, e os governos populares desapareceram da história por muitos anos, dando lugar aos governos hierarquizados como a monarquia, o despotismo e a oligarquia. Somente por volta dos anos 500 a.C. é que o governo democrático reapareceu, em diversos

lugares ao mesmo tempo e em pequenos grupos, os quais desenvolveram sistemas de governo que permitiam a participação popular (DAHL, 2001).

Foi na Grécia clássica, entre os séculos V e VI a.C. que a democracia renasceu, permitindo que um grande número de cidadãos pudesse participar ativamente nas questões públicas, por meio de assembleias. Presume-se que Atenas, cidade-estado da Grécia clássica, tenha cunhado o termo *demokratia*, que exprime *demos*, o povo e *kratos*, governar. Embora os atenienses tenham tido o mais importante sistema de governo democrático da Grécia clássica, sendo até chamado por alguns estudiosos de democracia participante, estavam longe de ter uma democracia com dimensão de cidadania universal, tendo em vista que estavam proibidos de ter participação os escravos, as mulheres e os estrangeiros, que constituíam mais de três quartos da população adulta ateniense (COUTINHO, 1997; DAHL, 2001).

Aproximadamente na mesma época em que ocorreu na Grécia, a democracia também foi instituída em Roma, península da Itália, porém com o nome de república: *res*, coisa e *publicus*, público. A princípio o direito de participar era permitido apenas aos aristocratas e patrícios e posteriormente, depois de muitas lutas, o direito se expandiu para a *plebe*, porém somente aos homens. Com as grandes conquistas romanas, houve um aumento expressivo de suas comunidades, entretanto as instituições governamentais não foram ampliadas na mesma proporção, de forma que pudessem amparar as assembleias dos cidadãos, distanciando estes da república e, conseqüentemente, debilitando o seu espírito cívico. Mesmo com a falta de participação dos cidadãos, a república romana durou muitos anos, enfraquecendo por volta do ano 130 a.C. e finalmente extinta com o governo ditador de Júlio César. Com o fim da república e o começo do império a democracia novamente desapareceu da história humana por aproximadamente mil anos, perdurando apenas em sistemas políticos de algumas pequenas tribos dispersas no sul da Europa (DAHL, 2001; FUNARI, 2002).

Após longo período, os governos populares voltaram, aproximadamente em 1100 d.C., novamente em pequenas cidades e especialmente na Itália. Do mesmo modo de antes, primeiro foi permitida a participação aos nobres e afins, depois a permissão expandiu para a classe média, e como sempre na história, por meio de muitas lutas e rebeliões, a participação foi concedida ao *popolo*². A princípio os povos se reuniam em assembleias locais, que passaram para assembleias regionais e depois nacionais, as quais eram presididas por

² Em Roma eram considerados *popolo* (pessoas) os membros das classes médias: novos ricos, pequenos comerciantes, banqueiros, pequenos artesãos organizados em guildas, soldados das infantarias comandadas por cavaleiros. Essas classes eram compostas por maior número de pessoas, comparada à classe dominante (nobres, grandes proprietários e afins), capazes de se organizarem e, até mesmo, ameaçar violentas rebeliões (DAHL, 2001).

representantes eleitos por sorteio. Há registros na Suécia, no século XV de participação popular em assembleias que evoluíram para o parlamento e na Inglaterra, por volta do século XVIII, foi instituído o parlamento representativo, o qual, mais tarde, foi copiado pelos constituintes dos Estados Unidos (DAHL, 2001).

Nesse contexto, o governo com a participação popular se espalhou pela Europa, por meio de assembleias locais e gradativamente, com o aumento da população participante, as assembleias foram substituídas pela representatividade, que permitia a escolha do parlamento, por meio de eleições, garantindo uma base democrática, embora não tão aprimorada, contudo valorosa o suficiente para ser copiada por vários países.

Entretanto, no século XIX ainda existiam fatores que faziam com que a democracia fosse considerada apenas uma promessa, como por exemplo, a desigualdade social, que colocava em risco a lógica da igualdade, pois, mesmo que os homens fossem livres ainda havia as diferenças entre direitos, deveres e posses, distanciando-os da participação; outro exemplo é a ausência da paridade dos parlamentos, que acabavam por serem apenas baluartes de privilégios da aristocracia e do alto clero, tendo pouca influência na legislação e consequentemente a representatividade se tornava limitada; pode-se ressaltar também a questão de que a maioria dos homens adultos estava excluída do direito de voto. Foi somente no início do século XX que a Inglaterra ampliou o sufrágio universal de 30% para 74% da participação popular, tendo em vista que as elites ficaram parcialmente convencidas que os pobres não mais representavam grandes ameaças à ordem social, pois haveriam de respeitar os direitos de propriedade e os contratos estabelecidos (BRESSER-PEREIRA, 2005; DAHL, 2001).

Diante desse pano de fundo, torna-se evidente que os vários elementos essenciais para o fortalecimento e consolidação da democracia ainda não estão plenamente estabelecidos, e que até os dias atuais, os povos buscam por esses elementos, para que seus direitos sejam resguardados, por meio da eleição de seus representantes e da participação nas questões decisivas quanto às políticas públicas. Destarte, o próximo item busca resgatar quais são as peças fundamentais para o pleno estabelecimento da democracia.

2.1.1 Os elementos fundamentais para a consolidação da democracia

A partir da última metade do século XX o mundo vem experimentando mudanças significativas na política, como tentativas para a consolidação da democracia. Mas, ainda há muitas discussões sobre o que é a democracia e sobre o que é necessário para que um sistema de governo seja democrático. São questões recorrentes, porém de difíceis respostas, tendo em vista a trajetória de muitas rupturas da instituição da democracia ao longo da história e o distanciamento daquilo que se afirma ser a democracia e o que acontece na realidade.

Touraine (1994, p. 33) descreve a democracia como “o reconhecimento do direito dos indivíduos e das coletividades de serem os atores da sua história e não apenas de serem libertos das suas cadeias”. Para o autor, os indivíduos precisam ter a liberdade de discutir com os governantes em igualdade de direitos e ter a garantia que serão respeitados. Todavia, para que haja a liberdade individual e coletiva é premente que haja a participação dos cidadãos, em sua grande parte, nas decisões sociais e políticas, bem como a livre escolha dos governantes pelos governados, em intervalos regulares.

Tocqueville (2005) fala sobre os alicerces da democracia, em seu livro “A Democracia na América”. Inicialmente, Tocqueville concede à soberania do povo o princípio da democracia. Na época de seu estudo, a vida política e administrativa dos Estados Unidos se dividia em três esferas: Estado, Condado e Comuna.

O Estado era formado pelo Poder Legislativo, com duas assembleias: Senado e Câmara dos Representantes; pelo Poder Executivo, tendo por representante o governador; e pelo Supremo Magistrado que situava ao lado da legislatura como um moderador e conselheiro. O Condado era o centro judiciário, com poder circunscrito a Comuna, constituído de uma corte de justiça, um xerife e uma prisão, para o confinamento dos criminosos. A Comuna era uma comunidade local, em geral constituída de poucos cidadãos e de território restrito, que permitia a maior aproximação do povo; era permeada pelo espírito de cidadania, o cidadão era esclarecido e tinha o prazer de participar efetivamente das questões relacionadas à coletividade e à esfera pública; o princípio da soberania do povo era reconhecido pelos costumes e declarado pelas leis e o direito de votar nas eleições era permitido a todos os cidadãos (TOCQUEVILLE, 2005).

Dahl (2001) faz uma ressalva na afirmação de Tocqueville, pois pressupõe que o sufrágio universal não era estendido a todos nessa época, tendo em vista que, não eram

incluídos nesse direito as mulheres, os afro-americanos e alguns homens que não cumpriam com as exigências de ter propriedade e ser alfabetizado.

Ficam evidentes que os pontos fulcrais apontados por Tocqueville, embora a análise seja do século XIX, da Comuna de Nova Inglaterra, são aceitáveis na atualidade, para o sustentáculo da democracia: cidadania, cidadão esclarecido, participação efetiva, soberania do povo estabelecida em lei e direito de livre escolha dos governantes.

Nesse mesmo diapasão, Touraine (1994), apresenta os elementos fundamentais da democracia sob dois aspectos: da substância e do procedimento. O primeiro refere-se à soberania popular, a qual pressupõe a garantia dos direitos fundamentais de maneira ampla, a dignidade humana e o exercício irrestrito da cidadania. O segundo aspecto trata das regras que garantem a liberdade do debate político, definem as relações de poder e estabelecem normas para o funcionamento das instituições. Os dois aspectos são inseparáveis para a concepção democrática, de modo a garantir a igualdade de participação dos cidadãos.

No mesmo intuito de Tocqueville e Touraine, Dahl (2001) expõe cinco elementos fundamentais para que ocorra o processo democrático ideal ou perfeito, em um governo de uma simples associação, que complementam a visão de Touraine, quanto à substância e, principalmente, ao procedimento da democracia: (i) participação efetiva; (ii) igualdade de voto; (iii) aquisição de entendimento esclarecido; (iv) controle efetivo do planejamento; (v) inclusão de adultos.

Mesmo com as limitações de um processo democrático, torna-se importante observar esses elementos, pois auxiliam nas comparações das realizações e imperfeições do sistema político, bem como no distanciamento da democracia ideal e real³. Esses elementos também possibilitam a “orientação para a moldagem e a remoldagem de instituições políticas, constituições, práticas e arranjos concretos” (DAHL, 2001, p. 54).

³ De acordo com Dahl (2001), a democracia é considerada ideal quando os cinco critérios apontados por ele (participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de entendimento esclarecido, controle efetivo do planejamento e inclusão de adultos) são plenamente exercidos, ou seja, são efetivamente cumpridos e, na prática, estão à disposição da coletividade. Entretanto, com o crescimento em escala, tanto do território, quanto da população, bem como com as dificuldades da realidade política, pode-se dizer que é impossível identificar uma democracia ideal na atualidade. Bobbio (1997) considera que há contrastes entre a democracia ideal e real, ou seja, a real não atingiu os objetivos propostos pela ideal, o que ele chama de “promessas não cumpridas”. Entre as promessas não cumpridas apontadas por Bobbio (1997) estão (i) a ausência de entendimento esclarecido, ou seja, o cidadão não é educado para a cidadania e a (ii) participação interrompida, pois no regime democrático a participação deveria ser facilitada, incentivada e ampliada ao maior número de interessados, o que de fato não acontece. No entanto, Bobbio (1997, p. 10) acredita que esse conflito entre a democracia ideal e real não pode ser considerado como uma “degeneração da democracia, mas sim de adaptação natural dos princípios abstratos à realidade ou de inevitável contaminação da teoria quando forçada a submeter-se às exigências da prática”.

A participação efetiva acontece quando a concessão de oportunidade é igual e real a todos os cidadãos⁴ e tem como propósito banir a dominação da classe dominante. Quando todos os cidadãos têm oportunidades iguais de expor suas opiniões, abre-se o caminho para que todos os participantes tenham conhecimento de todas as opiniões do grupo, portanto, as decisões tomadas não serão baseadas na opinião de um ou alguns, mas de todos, afastando as possibilidades de dominação pela minoria (DAHL, 2001; PEREIRA, 2013).

A igualdade de voto é quando os cidadãos têm os mesmos direitos de votar e os pesos de seus votos são iguais. Presume-se que se há a participação efetiva dos cidadãos, com direito de fazer conhecer sua opinião para todos do grupo, os direitos de votar também devem ser iguais e a contagem dos votos deve ter a mesma importância para todos (DAHL, 2001; PEREIRA, 2013).

A aquisição de entendimento esclarecido ocorre quando o cidadão tem a oportunidade de aprender e se qualificar sobre as decisões públicas de interesse da coletividade. Se há a participação efetiva e a igualdade de votos, os cidadãos também precisam compreender as políticas públicas que podem auxiliar e beneficiar a coletividade, bem como suas consequências (DAHL, 2001; PEREIRA, 2013).

O controle efetivo do planejamento abre espaço para que o cidadão possa debater e deliberar sobre o que pode ser colocado no planejamento, bem como alterar o que já estiver definido no programa. Esse critério é mais sofisticado que os três anteriores, pois, permite uma abrangência maior da participação. Assim, o processo democrático não se encerra nas escolhas das propostas iniciais e no voto, ele vai mais adiante, tendo em vista que, permite a discussão e deliberação daquilo que já está incluído no programa, bem como possibilita o acompanhamento e controle constantes (DAHL, 2001).

A inclusão de adultos, quinto critério apresentado por Dahl (2001), e não menos importante, é uma conquista recente, adquirida pela vitória árdua das classes dominadas, através de suas lutas constantes para reivindicar seus direitos de inclusão no sufrágio universal, bem como de participar efetivamente das questões da esfera pública.

⁴ Dahl (2001) explica os cinco critérios necessários ao processo democrático baseado em uma associação, onde todos os membros adultos podem participar. Nesse estudo, será considerado como “cidadão”, o brasileiro nato ou naturalizado que pode votar e ser votado, conforme os arts. 12 e 14 da CF/88. De acordo com os ditames da CF/88, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, sendo que o voto é obrigatório para os maiores de dezoito anos e facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (BRASIL, 1988).

Para Dahl (2001), o cidadão precisa ter voz quando das decisões sobre as políticas públicas, que afetam a coletividade; e se essa participação for negada aos cidadãos, também lhes serão negligenciados os interesses fundamentais.

Dahl (2001) afirma que o governo democrático é complexo, pois tem a missão de promover o bem comum, porém envolve os interesses de vários atores sociais no debate político. Nesse contexto, a melhor maneira de promover a igualdade política e satisfazer os elementos fundamentais da democracia é a educação cívica dos atores sociais, tornando-os esclarecidos. A educação cívica não precisa ser exatamente uma escola com todas as formalidades, pois pode acontecer por meio da discussão pública, do debate e deliberação, até mesmo as controvérsias podem aprimorar as tomadas de decisão e reforçar o respeito pela diversidade.

Touraine (1994) assinala três importantes elementos fundamentais que complementam a ideia de Tocqueville e Dahl, no sentido de fortalecer e consolidar a democracia: (i) a garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos; (ii) a participação efetiva dos vários atores sociais na construção da vida coletiva – a cidadania; e (iii) a separação entre o Estado e a sociedade civil, os quais devem ser unidos apenas pela representatividade dos dirigentes.

Quanto ao primeiro elemento fundamental, a garantia dos direitos fundamentais, Dahl (2001, p. 62) afirma que “os direitos estão entre os blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático”. Os direitos fundamentais são indispensáveis para a ordem do sistema nacional, tendo em vista que, incluem os direitos do homem, que são a liberdade individual, social, cultural, econômica e coletiva. Tais direitos são ratificados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, tornando difícil a sua não aceitação. São direitos de oposição contra a arbitrariedade do Estado, pois definem os limites em que o Estado pode exercer seu poder. São democráticos porque, além de garantir a liberdade e igualdade, promovem o desenvolvimento das pessoas, em função da liberdade de expressão e associação, da livre escolha eleitoral e da liberdade política (ALEXY, 1999; BONAVIDES, 2008; TOURAINE, 1994).

Sem a garantia dos direitos fundamentais amplia-se o risco de desrespeito, por parte do Estado e de seus operadores, dos direitos individuais e coletivos, ferindo gravemente os princípios da democracia. Essa garantia evita a instalação de governos tiranos, perversos e autocratas e a sua importância determinante é a separação dos deveres do Estado e dos direitos das pessoas, forçando o Estado a respeitar esses direitos e concedendo as pessoas a garantia de limitação do poder arbitrário do Estado.

Quanto ao segundo elemento fundamental, a cidadania, Coutinho (1997) afirma que é um processo de construção contínuo e contempla as lutas permanentes das classes dominadas pela construção de seu espaço e de seus direitos. Sempre construída de baixo para cima, a cidadania não é recente, remonta à Grécia clássica, por volta do ano 500 a.C., onde a participação era permitida, porém restrita, pois eram excluídos os estrangeiros, os escravos e as mulheres. Após lutas travadas de longos períodos é que esse direito se expandiu para a classe popular.

Marshall (1967) apresenta uma importante contribuição sobre o conceito de cidadania, sob o enfoque de três elementos fundamentais: civil, político e social. O elemento civil é sustentado no direito que concede a liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de expressão, liberdade de religião, livre pensamento, direito de propriedade e direito à justiça; o elemento político pode ser definido como a liberdade de ser eleitor, da livre escolha dos representantes e da liberdade de ser autoridade política; o elemento social pode ser explicado pelo direito de participar dos atos que se referem às questões da coletividade e da esfera pública, também pode ser entendido como o direito ao mínimo de bem-estar econômico e segurança.

Para Touraine (1994) a cidadania pode ser entendida pelo sentimento de pertença a uma comunidade, que outorga o direito de participar, de modo direto ou indireto, nas questões relacionadas com a coletividade e com a vida pública. O autor vai mais profundo quando diz que a cidadania é construída, de maneira livre e voluntária e os participantes, em conjunto, organizam a vida social, sempre respeitando os direitos fundamentais e a diversidade dos interesses dos indivíduos.

A democracia é preservada quando os direitos fundamentais são respeitados, porém depende, sobretudo, da cidadania, pois esta é capaz de reorganizar e renovar a vida política, por meio dos movimentos sociais e dos debates de assuntos públicos e coletivos. (TOURAINÉ, 1994). Para Coutinho (1997, p. 146), a cidadania é a capacidade conquistada pelos indivíduos de tomar posse dos bens socialmente construídos e de “atualizarem todas as potencialidades de realização humana, abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado”.

Por ser uma construção de difícil caminho, a cidadania deve ser constantemente apreendida e conservada pelos indivíduos, mesmo porque ela é mais uma atribuição da sociedade civil que do Estado. A função do Estado é assegurar o seu direito e promover o espaço público, para que a consciência de cidadania não enfraqueça e a função da sociedade

civil é promover os debates políticos e aumentar a capacidade de iniciativa dos atores sociais (TOURAINÉ, 1994).

O terceiro elemento fundamental, a representatividade dos dirigentes, não se originou de práticas democráticas, pelo contrário, os governos não-democráticos, em especial os monarcas, se aproveitavam da representatividade para fazer o que bem queriam com os recursos e rendimentos valiosos, principalmente para fazer guerras. Mesmo tendo sido constituída no âmbito não-democrático, a representatividade foi inserida, mais tarde, na teoria e na prática democrática (DAHL, 2001).

A primeira razão para a aceitação da representatividade dos dirigentes se trata do número de participantes. À medida que o número de pessoas crescia nas unidades políticas da Grécia clássica, as assembleias tornaram-se insuficientes para suportar os participantes e incapazes de ouvir e discutir todas as demandas apresentadas. Levavam muitas horas e muitos dias, ou anos, para que as assembleias conseguissem ouvir todos os participantes e discutir todos os assuntos. Nos dias atuais as assembleias poderiam ser realizadas por videoconferência *online*, contudo, do mesmo modo, não resolveriam os problemas dos atores sociais, pois são muitos e como poderiam debater e deliberar sem confusões? A segunda razão é a redução de oportunidades de participação, tendo em vista que, quanto maior o número de cidadãos, menores as chances de participar diretamente nas decisões do governo (DAHL, 2001).

Nesse contexto, os atores sociais sentem a necessidade de conferir o seu poder a um representante político e faz isso através de eleições diretas, de livre escolha e a intervalos regulares. Os representantes eleitos tem a obrigação de participar e decidir sobre as negociações que expressem os desejos e valores populares, embora nem sempre isso aconteça. É preciso atentar para o fato de que a sociedade civil é constituída pela pluralidade dos atores sociais, portanto a representatividade desses deve ser pluralista (DAHL, 2001; TOURAINÉ, 1994).

Essa representatividade, no processo democrático, pode ser chamada de sistema político, que interliga o Estado e a sociedade civil intermediando os interesses e deveres de ambos. A democracia em sua essência não é a voz do povo, mas sim “a lógica que vai de baixo para cima, da sociedade civil para sistema político e deste para o Estado; o que não retira nem ao Estado nem ao sistema político a sua autonomia” (TOURAINÉ, 1994, p. 63). O Estado tem a missão de defender a unidade da sociedade nacional de ameaças diante do exterior; a sociedade civil é a hegemonia dos atores sociais, regida por relações sociais, na busca pelos seus interesses, embora apresentem conflitos; e o sistema político “tem o encargo

de fazer funcionar a sociedade no seu conjunto, combinando a pluralidade dos interesses com a unidade da lei, estabelecendo relações entre a sociedade civil e o Estado” (TOURAINÉ, 1994, p. 67).

Dahl (2001), assim como Touraine (1994), acredita que o processo democrático é pluralista, dado que, os interesses dos atores sociais são diversos, e a partir do momento em que há a cidadania inclusiva e que o cidadão é suficientemente esclarecido para participar, é preciso que haja o respeito dessa diversidade.

Sendo assim, as decisões políticas de um governo democrático são influenciadas por diversos interesses dos vários atores sociais e estes devem aceitar a pluralidade do sistema político que os representam, bem como eleger seus representantes em eleições regulares e de livre escolha. Destarte, para dar continuidade ao presente estudo, torna-se imperioso conhecer o funcionamento da representatividade política e da participação do cidadão em sua imensa diversidade de interesses e conflitos, dentro do sistema democrático.

Assim, nos próximos tópicos serão apresentados os conceitos e os preceitos da democracia liberal-representativa, democracia participativa e democracia deliberativa, sem o propósito de esgotar o assunto, contudo como forma de apreender as distintas configurações que essa forma de governo pode assumir em diferentes contextos e momentos históricos.

2.1.2 Democracia liberal-representativa

Antes de abordar os fundamentos da democracia liberal-representativa, torna-se imprescindível uma rápida explanação sobre as intenções do liberalismo. Por conseguinte, o liberalismo é uma ideologia que surgiu em meados do século XVII, na Europa, durante o período do Renascimento, com abrangência nos âmbitos político, social e econômico, que tinha como propósito afastar o poder absoluto da monarquia e a concentração do poder das mãos da nobreza; as origens dessa ideologia podem ser encontradas na obra *Second Treatise of Government* (Segundo Tratado de Governo), de John Locke, publicada em 1690, que teve como ponto de partida as observações de Montesquieu e dos pensadores iluministas, sobre o Estado e os direitos naturais (CENCI; BEDIN; FISCHER, 2011).

Os pressupostos do Estado Liberal em contraposição ao Estado Absoluto têm como sustentáculo as doutrinas do jusnaturalismo e do utilitarismo. O jusnaturalismo diz que todos os homens têm direitos à vida, à liberdade, à segurança e à felicidade, que devem ser

protegidos pelo Estado contra qualquer invasão, seja de outros ou do próprio Estado (BOBBIO, 2000). Já o utilitarismo “pensava o indivíduo sendo guiado pelos sentidos, buscando maximizar sua felicidade através de um processo de escolha entre as experiências que geram prazer e as que geram sofrimento” (MORAES, 2004).

É importante salientar que, no liberalismo, o poder do Estado era limitado aos ditames da Constituição, ou seja, sua ação deveria estar de acordo com a lei e não conforme o arbítrio do soberano (BISPO JUNIOR; GERSCHAMN, 2013; CUNHA, 1980).

Para Bobbio (2000), a limitação do Estado, estabelecida pelo liberalismo, abrange dois aspectos diversos, que nem sempre são analisados separadamente: (i) o limite quanto aos seus poderes e (ii) o limite quanto as suas funções. O primeiro aspecto corresponde ao Estado de direito e o segundo ao Estado mínimo.

Por Estado de direito entende-se geralmente um Estado em que os poderes públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais ou constitucionais) e devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam [...]. Na doutrina liberal, Estado de Direito significa não só subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente e, portanto, em linha de princípios “invioláveis” (esse adjetivo se encontra no art. 2º da Constituição Italiana) (BOBBIO, 2000, p. 18-19).

Quanto ao Estado mínimo, considerado como a principal característica do liberalismo, entende-se que o Estado deveria intervir o mínimo possível na esfera de ação dos indivíduos, em especial na esfera econômica. Para os pensadores liberais, a única maneira de ser alcançado o bem-geral da sociedade era assegurar aos indivíduos e ao mercado a liberdade ampla de iniciativa, cabendo ao Estado a mínima interferência possível. Adam Smith, autor da obra “Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações”, publicada em 1776, entendia que o mercado, por meio de sua “mão invisível”, seria incumbido de administrar a distribuição de renda entre os indivíduos, com a missão de corrigir as injustiças sociais (CENCI; BEDIN; FISCHER, 2011).

Para Bobbio (2000), tanto a limitação do poder (Estado de direito), quanto à limitação das tarefas do Estado (Estado mínimo) procedem ao mesmo passo, podendo até mesmo dizer que a segunda é *conditio sine qua non*⁵ da primeira, ou seja, o controle do abuso de poder seria maior quanto mais restrito fosse o âmbito de intervenção do Estado.

⁵ Expressão em latim que significa “condição sem a qual não”, ou seja, condição indispensável para atingir um objetivo.

A limitação das tarefas do Estado tinha a intenção de potencializar o progresso e a riqueza do país, o que não logrou grandes êxitos, tendo em vista a economia capitalista, que fomenta uma dinâmica acentuada de mercado, o que exige um forte controle por parte do Estado, de forma a assegurar a regulamentação e a estabilidade da economia (MORAES, 2004).

Ressalta-se que inicialmente a concepção liberal era contrária aos ideais democráticos, pois, para os idealizadores dessa doutrina, a república era um regime de representação política e econômica e não de democracia, e a participação social era considerada uma ameaça à ordem social. Contudo, o fator igualdade, preconizado pelo liberalismo, abriu espaço para a introdução da democracia (BISPO JUNIOR; GERSCHAMN, 2013; CUNHA, 1980). Os fatores que sustentavam essa concepção, segundo Cunha (1980) eram os seguintes:

- a) individualismo, baseado no respeito pelos direitos naturais do indivíduo, cabendo ao Estado assegurar o cumprimento desse direito;
- b) liberdade que abrangia os aspectos individual, econômico, intelectual, religioso e político;
- c) propriedade privada a qual referia ao direito individual, que não poderia sofrer intervenção, confisco ou redistribuição por parte do Estado;
- d) igualdade que era protegida por lei e todos, sem exceção, deveriam ter direitos iguais à vida, a liberdade e a propriedade.

É relevante destacar que o fator igualdade não aniquilou as assimetrias sociais, pois, para o liberalismo, as oportunidades de sucesso ou fracasso dependiam da capacidade intelectual do indivíduo. Contudo, foi por meio da igualdade que foi possível introduzir a democracia na concepção liberal, pois ela descerrou o caminho para as reivindicações de direito universal e posteriormente para a conquista do sufrágio universal, por meio das lutas das classes trabalhadoras (BISPO JUNIOR; GERSCHAMN, 2013; CUNHA, 1980).

Diante disso, o Estado liberal conduziu a democracia liberal, que pode ser definida como “uma forma de governo político que equilibra o princípio de um governo limitado com o ideal do consentimento popular” (HEYWOOD, 2010, p. 52). Em outras palavras, democracia liberal é uma forma de governo que assegura o respeito aos direitos fundamentais dos indivíduos e limita o poder do Estado no âmbito da autoridade política, impedindo-o de intervir nas questões individuais; o Estado deve seguir regras constitucionais, garantir a proteção da liberdade de seus cidadãos e ter eleição democrática e regular, assegurando o princípio da igualdade política e do voto (BISPO JUNIOR; GERSCHAMN, 2013; CUNHA, 1980).

Sendo assim, foi nas circunstâncias do liberalismo que o voto universal para a escolha dos representantes foi instituído, tendo em vista a impossibilidade da efetividade da democracia direta, pois à medida que cresciam o número de cidadãos que participavam das assembleias, com a missão de decidir sobre as questões coletivas, o espaço público tornou-se limitado, não sendo o bastante para amparar a presença de todos; ao mesmo tempo, as demandas apresentadas pelos atores sociais aumentaram, sendo impossível a totalidade de sua oitiva.

Diante desse contexto, surgiu a democracia representativa, pois apresentava uma possibilidade de representação aos atores sociais, para fazer a intermediação entre eles e o Estado, de modo que os representantes constituíssem a voz dos atores sociais, quanto a reivindicar e defender seus direitos.

Rousseau (2013, p. 160) afirma que a assembleia dos cidadãos é soberana e tudo o que for decidido nela refere-se à vontade geral. “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: ou é a mesma, ou é outra; não há meio termo”. Entretanto, com a dimensão e a complexidade em que os Estados são constituídos na atualidade, com o crescimento demográfico e a massificação dos direitos democráticos, a democracia direta em assembleias, sem representatividade e com decisões unânimes, defendida por Rousseau, ficou complicada, senão impossível de ser concretizada, sendo imprescindível um sistema de governo representativo para coadjuvar a democracia liberal.

Por conseguinte, Mill (1878) apresenta o sistema de governo representativo como o aprimoramento das virtudes políticas, pois, propicia uma boa administração com possibilidades de alcançar o bem coletivo. Nesse sistema, ainda que o cidadão não seja chamado constantemente à participação, é convocado periodicamente nos processos eleitorais, onde pode exercer sua escolha livremente. De acordo com Macpherson (1978, p. 14) “governos e legislaturas são escolhidos direta ou indiretamente mediante eleições periódicas com privilégio igual universal, sendo a escolha dos votantes normalmente uma preferência entre partidos políticos”.

O governo representativo é superior às outras formas de governo, como a monarquia, a oligarquia e a aristocracia, e segundo Mill (1878) é o tipo ideal de um governo perfeito, pois permite satisfazer as exigências do estado social. Mesmo que a participação não seja unânime, ainda assim promove o desenvolvimento dos atores sociais e da sociedade de forma geral.

A participação do cidadão na escolha dos representantes, através do voto, confere a eles um caráter mais ativo na vida social (MACPHERSON, 1978). Mill (1878) ainda explica

que, mediante a participação por meio do voto universal, há o fortalecimento da emancipação dos cidadãos, pois o voto dá voz ao povo e é condição de justiça.

Embora com todo lado profícuo da democracia representativa, apresentado por Mill e Macpherson, esse sistema também expõe seus males, como a baixa qualificação⁶ dos representantes e a influência de interesses particulares que em nada contribuem para o bem coletivo, pelo contrário, o assola.

O esclarecimento e o aperfeiçoamento dos eleitores podem auxiliar na solução desses males, tendo em vista que, a partir do momento em que os eleitores são qualificados para escolher seus representantes, suas preferências serão mais críticas e ponderadas, presumindo-lhes um exercício de governo mais eficiente. Assim, a educação cívica é um fator essencial no governo representativo e deve preceder à escolha dos representantes (DAHL, 2001; MILL, 1878).

A seleção dos representantes é realizada por meio do voto periódico e de livre escolha, onde os cidadãos elegem seus representantes e delegam-lhes os poderes de administração e legislação.

Esse conjunto, voto e delegação, compõe o governo do povo, a soberania popular, contudo, não é somente isso que constitui a democracia representativa (EPSTEIN, 1997), pois, para a sua efetiva instituição é fundamental a reunião dos seguintes fatores:

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, onde estas porventura existirem (BONAVIDES, 2006, p. 294).

Silva (2002) acrescenta mais um fator essencial para a efetiva instituição da democracia representativa, que é a participação popular no processo político, entretanto, deve ser frisado que, no sistema representativo, não há participação direta dos atores sociais na esfera pública, cabendo a estes, participar do processo eleitoral e somente após esse evento, reivindicar seus direitos por meio de seus representantes.

Embora os representados possam exercer seu poder de influência nas eleições, escolhendo representantes de sua preferência e substituindo os que não forem de seu agrado, e após as eleições, reivindicando seus direitos e políticas públicas necessárias, os governantes

⁶ Qualificação, no presente estudo, refere-se à educação cívica, como um processo de formação de cidadãos ativos e responsáveis, aptos a intervir, com senso crítico, nas questões da coletividade.

mantém uma independência em suas tomadas de decisões, pois, não tem obrigatoriedade de realizar a vontade dos eleitores em particular, mas sim os interesses gerais, por não ter um mandato imperativo⁷ (MACPHERSON, 1978; MANIN, 1995).

Desse modo, as deliberações dos representantes não podem ser secretas, elas precisam ter publicidade e transparência, de maneira que sejam de conhecimento dos representados. Os representantes não podem ignorar as manifestações do povo, principalmente quando há uma grande repercussão, como também não podem deixar de considerar as petições que reúnem milhares de assinaturas (MANIN, 1995).

No governo representativo, as tomadas de decisões devem ser precedidas do debate, pois este é o melhor caminho para se construir uma proposta que se aproxima da realidade dos governados. É importante salientar que é impossível haver unanimidade nos debates, porém a voz da maioria deve ser ouvida e respeitada (MANIN, 1995).

No contexto da representatividade, para que a sociedade consiga a realização de seus anseios precisa da mediação de organizações (MEZZAROBÀ, 2014).

No campo político, são os partidos políticos que entram em ação, com a finalidade de satisfazer às necessidades da sociedade, bem como trazer a tona novas demandas (MEZZAROBÀ, 2014).

Conseqüentemente, a democracia representativa deve expressar os anseios do povo, ou seja, o poder deve fluir do povo, cabendo aos representantes organizar as vontades do povo. Não há influência individual no Estado, são os partidos políticos que fazem a articulação, em prol da coletividade (MEZZAROBÀ, 2014).

Com a missão dos partidos políticos em articular a vontade geral do povo e as decisões dos representantes, a partir da década de 1970, instaurou-se uma proliferação das siglas partidárias e de coalizão de partidos, com o propósito de ascender ao poder e não de realizar projetos para a coletividade, o que ocasionou a remodelação das decisões dos eleitores, que passaram a não votar em siglas partidárias e sim na personalidade dos candidatos, modificando os resultados de uma eleição para a outra, marcando uma crise da representação política (MANIN, 1995).

⁷ Mandato imperativo ocorre quando as decisões dos representantes eleitos ficam vinculadas aos interesses dos particulares (eleitores, partidos políticos e coligações partidárias), não havendo a possibilidade de o representante decidir de acordo com a sua análise geral, sobre as questões da coletividade. O mandato imperativo é proibido na democracia representativa, tendo em vista que, após as eleições, o representante se desvincula de seus eleitores e passa a representar os interesses do povo, afastando as posições imediatas dos particulares (BOBBIO, 1997).

Essa mutação nas decisões dos eleitores ocorreu por dois fatores importantes: (i) a comunicação de massa, que aproximou o eleitor do candidato, por meio de programas de televisão e rádio, prescindindo a mediação das siglas partidárias; nessa situação, os candidatos vencedores são os que sabem dominar as técnicas da mídia; (ii) o aumento da complexidade política, devido a crescente interdependência econômica entre os países, tornando as dificuldades cada vez mais imprevisíveis, obrigando os governantes a decidir por um número cada vez maior de cidadãos. À vista disso, os eleitores passaram a buscar o candidato que inspire confiança pessoal e não por escolha de projetos para o futuro (MANIN, 1995).

Sendo assim, mesmo com todos os benefícios da democracia representativa, existe uma crise do sistema, porque nem sempre os representantes expressam e fazem valer a vontade coletiva. Indo mais além, os representantes ainda colocam o sistema em situação de riscos de corrupção, deslealdade e falta de ética. Desse modo, há uma tensão entre governantes e governados, pois, o Estado, incapaz de atender aos interesses coletivos satisfatoriamente, provoca o desalento do espírito cívico dos atores sociais e conseqüentemente, o afastamento entre eles. Diante disso, os atores sociais passaram a denunciar seus representantes, por ferirem o objeto central da democracia, que é a política para o bem coletivo (EPSTEIN, 1997; FONSECA, 2009; MANIN, 1995).

Conforme explanação acima, infere-se que a democracia representativa pode ser considerada como um grande avanço dos sistemas de governo que já passaram pela história da humanidade, levando em conta que os cidadãos podem escolher seus representantes, em eleições livres e periódicas, bem como despoja-los do cargo caso seja necessário, fazer manifestações para que suas reivindicações sejam atendidas e cobrar atitudes de seus representantes quanto à missão a eles atribuídas. Entretanto, é uma democracia indireta, pois os representantes podem agir conforme lhes convier, ou melhor, conforme concordância dos partidos políticos e suas coalizões.

E como democracia indireta, o sistema representativo vive uma crise de obsolescência, tendo em vista que, o foco nas demandas da sociedade tornou-se pulverizado, pois os representantes distorceram o sistema, deixando o bem coletivo em segundo plano. Desse modo, os cidadãos passaram a reclamar políticas públicas e criticar a falta de comprometimento dos representantes, provocando o empobrecimento da vontade geral e do espírito de cidadania.

Bonavides afirma que:

Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou, até as manifestações executivas e legiferantes exercitadas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas mais delicadas, ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do Estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, os *status quo* fez passar por democracia e representação (BONAVIDES, 2008, p. 26).

Contudo, mesmo com todo o descompasso da democracia representativa, há uma via para diminuir a distância entre o Estado e a sociedade civil, que pode conduzir a legitimação do poder do povo e ao adequado exercício da vontade soberana: a democracia participativa. Por meio da democracia participativa, tema que será abordado no próximo tópico, o centro do sistema passa das formas representativas limitadas para as formas de políticas de participação popular direta, proporcionando um grau de supremacia e legitimação às decisões governamentais (BONAVIDES, 2008).

2.1.3 Democracia participativa

A democracia participativa tem como missão precípua o fortalecimento do espírito cívico dos cidadãos, pois a participação destes não se encerra no voto, mas sim vai além do processo eleitoral. Os cidadãos são inseridos na gestão governamental, podendo participar de todas as formas de arranjos institucionais, como o orçamento participativo, que permite a participação na elaboração do orçamento público, bem como o acompanhamento e avaliação da execução orçamentária.

Essa participação popular, introduzida pela democracia participativa, em espaços públicos, para a manifestação das reivindicações e opiniões, não foi uma conquista simples, foram necessários quase duzentos anos de lutas das classes sociais dominadas, para que a instituição da cidadania, consolidada nos direitos sociais, fosse plenamente respeitada e acolhida, de forma a diminuir as desigualdades de participação (NOBRE, 2004). Destaca-se que a democracia participativa requer alguns critérios para a sua instituição, sem os quais se torna árdua, senão impossível sua plena efetivação.

Voltando aos ensinamentos de Dahl (2001), abordados no tópico 2.1.1, sobre os cinco elementos fundamentais para a instituição do processo democrático em uma simples associação, com democracia direta, tendo em vista o reduzido do número de membros,

comparam-se agora esses elementos com uma democracia de grande escala, dado o aumento da extensão dos territórios e do número de cidadãos. Assim, Dahl (2001) inclui mais elementos, que ele interpreta como instituições necessárias para garantir a participação popular em uma democracia de grande escala, dentre eles ressalta-se os seguintes: (i) liberdade de expressão; (ii) informação alternativa; (iii) autonomia para associar; (iv) cidadania inclusiva. Comparando aqueles elementos para uma simples associação e estes, para uma democracia em grande escala, infere-se que:

- a) a liberdade de expressão deve estar unida ao entendimento esclarecido, elemento de uma simples associação, pois o cidadão carece ter o conhecimento das questões públicas, para saber reivindicar as políticas que beneficiam a coletividade; e a liberdade de expressão para dialogar e argumentar junto ao Poder Público;
- b) para que ocorra controle efetivo do planejamento, elemento de uma simples associação, torna-se necessária a informação alternativa, tendo em vista que, na democracia em grande escala, as informações são muitas e variadas e localizadas em distintos locais, sendo premente que haja um canal ou várias fontes, onde os cidadãos possam se inteirar;
- c) como na democracia em grande escala são muitos os participantes, os cidadãos devem ser livres para formarem organizações e associações independentes, bem como partidos políticos e grupos de seus interesses;
- d) Dahl (2001) aponta os elementos participação efetiva do cidadão e inclusão de adultos para uma simples associação, e amplia para cidadania inclusiva em uma democracia de grande escala. De acordo com Ugarte (2004), para que o governo democrático seja autêntico, a participação deve ser estendida a grande parte dos cidadãos, sem qualquer segregação.

Destarte, o cidadão pode participar de várias maneiras: votar livremente em seu representante, participar de associações de qualquer natureza, buscar informações quanto aos interesses públicos, participar do planejamento governamental e de conselhos gestores, entre outras. Quanto à participação efetiva, nas assembleias ou fóruns de debate, referentes às políticas públicas ou planejamento governamental, é evidente que é impossível que todos participem, pois depende do tamanho da extensão territorial da comunidade e do número de cidadãos. Contudo, é importante que a participação seja ampla e que permita um grau mais elevado de inclusão e de melhoria das políticas públicas.

Nesse contexto, é preciso regressar aos conceitos de Rousseau (2013), que explica que a vontade geral é soberana e indestrutível, porém pode ser enfraquecida pelos interesses

particulares em detrimento dos interesses da coletividade; a vontade geral não significa uma concordância geral, uma unanimidade, entretanto é preciso que sejam computados todos os votos, sem rejeição, para que não haja exclusão da generalidade. No caso da democracia participativa, é premente que todos tenham a oportunidade de participar das assembleias e de expor a sua opinião.

Desse modo, a democracia participativa retoma os princípios democráticos das Ágoras da Grécia clássica, onde os cidadãos participavam das discussões dos assuntos da coletividade, embora não fosse tão aprimorada e a participação restrita, pois havia a exclusão das mulheres, dos escravos e dos estrangeiros.

Agora com uma participação ampliada e estendida a todos os cidadãos, a democracia participativa pode ser considerada como um sistema que possibilita a discussão de assuntos relacionados às políticas públicas, alicerçado nos elementos da igualdade de participação, da liberdade de expressão e da cidadania; a participação do cidadão deve ser direta, sem representatividade, realizada em espaços públicos e devem ser tratados os assuntos que envolvam os interesses da coletividade (LÜCHMANN, 2006).

Marques (2008) amplia o conceito de democracia participativa no sentido de ser um espaço que promove a libertação social, pois, ao invés de ocorrer relações de poder entre o Estado e a sociedade, ocorrem relações compartilhadas, baseadas na criatividade dos atores sociais. Assim, o Estado concede o espaço para que os atores sociais possam praticar a cidadania que, ao mesmo tempo, promove a cultura cívica.

Por esfera pública (ou espaço público), entende-se que deve ser constituída substancialmente como:

[...] uma estrutura comunicacional da ação orientada pelo entendimento e está relacionada com o espaço social gerado no agir comunicativo. Quando existe liberdade comunicativa estamos na presença de um espaço público constituído por intermédio da linguagem. Logo, as estruturas comunicativas da esfera pública devem ser mantidas operacionais por uma sociedade de pessoas ativas e democráticas. Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado desde o gabinete, no qual o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções para os dilemas da sociedade, a ponto de essas serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo (TENÓRIO, 2005, p. 105).

À vista disso, a esfera pública pode ser considerada como um espaço social, propício para o diálogo sobre as políticas públicas, entre a sociedade civil e o Estado (TENÓRIO, 2005), abrindo o caminho para a transformação em um espaço pluralista, com práticas

participativas e atuações da sociedade em contraposição ao espaço público relativamente homogêneo, composto por partidos políticos e sindicatos (WOLKMER, 2001). Este espaço público pluralista é um conceito atual, essencial na formação dos sistemas participativos, sendo possível conviver, sem incompatibilidade com a democracia representativa (BONAVIDES, 2008). Não há a necessidade de ser excluída a representatividade, a qual deverá ser aprimorada com a discussão, acompanhamento e avaliação dos atores sociais.

Outra questão sobre o espaço público é a capacidade que ele tem de promover a aprendizagem de convivência democrática em uma sociedade, bem como o avanço do debate e opinião públicos, fomentando o espírito cívico e a cultura de participação (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Assim, pode-se afirmar que, por meio do espaço público, a democracia participativa promove a autodeterminação da cidadania, bem como transforma a participação política, alterando o ciclo de injustiças e subordinação, para o ciclo de compartilhamento das questões públicas e dos sofrimentos sociais. Essa transformação proporciona o desenvolvimento humano, conseqüentemente diminui as desigualdades sociais, pois todos os atores sociais são convidados a participar do processo (LÜCHMANN, 2006), os quais passam a ter uma nova postura, de sujeito individualista a sujeito coletivo, organizando e lutando para defender seus interesses (WOLKMER, 2001).

No entendimento de Nez (2009), quando esses atores sociais passam de uma postura apática e individualista quanto às questões públicas, para uma postura atuante e coletiva, e tem espaço para se organizarem e para deliberarem de forma autônoma, em especial sobre as escolhas relativas ao orçamento público e às políticas públicas, a inclusão social pode ser considerada como forte. Nos casos em que cabe aos cidadãos apenas a consulta sobre questões secundárias e sem autonomia para a tomada de decisão, bem como as políticas públicas instituídas não levam à criação de espaços públicos e não fomentam a mobilização social, a inclusão social pode ser considerada como débil, induzindo a não perenização da instituição participativa e a uma crise do sistema.

Diante disso, a democracia participativa, embora esteja galgando sua expansão nos tempos atuais, também apresenta crises, tendo em vista que depende não somente da atuação dos atores sociais, mas, sobretudo dos processos participativos, a partir da vontade política dos atores estatais.

Pires (2014) apresenta quatro situações, relativas à atuação dos atores estatais (vontade política), que podem ocasionar crises na instituição participativa, as quais seguem:

- a) cobertura ineficiente das áreas de atuação do Estado: poucas áreas foram abertas para a participação social e as que foram abertas não estão plenamente consolidadas; ressalta-se que a interação sociedade civil e Estado é definhada e a articulação política para a sua expansão ainda não está fortalecida;
- b) desarticulação entre as instituições participativas existentes: os instrumentos que auxiliam os processos de conexão entre as instâncias de participação não são completamente consolidados, o que pode provocar ausências ou distorções de informações, bem como decisões contraditórias;
- c) qualidade heterogênea da operação dos processos participativos: não obstante a ampliação dos canais de participação, diversos deles não apresentam a mínima estrutura para o seu funcionamento. Como ilustração, podem-se relatar a ausência de autonomia das ouvidorias em relação ao dirigente do próprio órgão; a qualidade das conferências de políticas públicas, sendo que algumas envolvem as etapas municipal, estadual e nacional, e outras se reduzem a apenas um encontro nacional; e a qualidade dos processos de audiência pública, que apresentam deficiência de divulgação e programação, bem como o precário sistema de discussões e resultados;
- d) problemas relativos à inclusão e representação nas instituições representativas: há dificuldades de acesso aos espaços de participação, bem como em articular uma inclusão pluralista de atores sociais; também há embaraços em estabelecer dinâmicas intensas da representatividade diante das bases de apoio e seus segmentos.

Com relação à atuação dos atores sociais, que podem gerar crise na instituição participativa, Nobre (2004) afirma que não basta o cidadão participar, bem como não é suficiente a ampliação do número de participantes a cada dia, pois, é preciso um comprometimento dos atores sociais, de modo que haja resultados mais razoáveis e exequíveis. Para isso, os atores sociais precisam de maior envolvimento nos assuntos públicos, bem como dispensar parte de seu tempo para tratar e deliberar, de forma reflexiva e responsiva, sobre as demandas apresentadas.

Dessa forma, a participação direta dos atores sociais, como prática definitiva da democracia, propicia o aperfeiçoamento e o controle efetivo das ações públicas (WOLKMER, 2001), bem como resultados cada vez mais abrangentes e solidificados.

Nesse contexto, há no município menor efeito de escala e, portanto, é o local apropriado para exercer a cidadania inclusiva, por está mais próximo dos atores sociais e das

dificuldades da comunidade. Os atores sociais podem participar dos arranjos institucionais, como o orçamento participativo e os conselhos gestores, deliberando sobre os assuntos de interesse da comunidade.

E para a ampliação e aprimoramento da democracia participativa, que tem um aspecto mais simplificado, dado que exige regras mínimas de ação comunicativa e satisfaz-se com a participação substancial da sociedade civil (BRESSER-PEREIRA, 2005), desponta a democracia deliberativa, como uma proposta de formação e transformação de opiniões dos cidadãos, com foco na argumentação e deliberação, em favor de uma alternativa capaz de promover o bem da maioria.

2.1.4 Democracia deliberativa

Para compreender a democracia deliberativa, inicialmente é preciso definir o significado do verbo deliberar. Segundo Bueno (2009) deliberar é o ato de decidir ou resolver. Com um pouco mais de profundidade sobre o significado, Ferreira (2006) define deliberar como o ato de resolver após exame ou discussão. Vitullo (2000, p. 189) afirma que a deliberação consiste em “oferecer argumentos e razões para tentar convencer aos outros”. Isto posto, pode-se sustentar que a tomada de decisão no processo deliberativo deve ser precedida de um amplo debate oral e reflexão de um assunto entre as pessoas envolvidas (MICHAELIS, 1998).

Habermas (1995) recorre a duas concepções decisivas nas ações do processo democrático, para perceber a teoria da democracia deliberativa: a concepção liberal e a concepção republicana. A democracia deliberativa pode preservar o que há de melhor nas duas concepções, ou seja, preservar o zelo com a liberdade dos liberais e uma orientação para o coletivo (uma certa alteridade) dos republicanos.

O processo democrático, segundo a concepção liberal, “é um mecanismo de agregação de interesses e de imposição de fins coletivos à sua execução político-estatal, processo em que Estado (como aparato de administração pública) e sociedade (como sistema estruturado em torno da economia de mercado)” são polos distintos, que devem ser mediados pelo sistema político, responsável por reunir os interesses sociais particulares perante o Estado (NOBRE, 2004, p. 36).

Na concepção republicana, o sistema político vai além da mediação entre Estado e sociedade, constitui-se de um elemento de formação da sociedade em sua plenitude. A política, para os republicanos, estabelece meios para a prática da reciprocidade entre a comunidade, levando ao surgimento de uma nova fonte de integração social: a orientação para o bem comum, que deve ser alcançada através da argumentação. Para o alcance da orientação para o bem comum, a sociedade civil precisa gozar de uma autonomia frente ao aparato do Estado e a estrutura de mercado, de modo que possa praticar a sua autodeterminação (HABERMAS, 1995).

Habermas (1995) assinala alguns conceitos para melhor compreensão da teoria democrática, os quais merecem destaque: (i) conceito de cidadão; (ii) conceito de direito; (iii) processo político.

O conceito de cidadão na concepção liberal é um sujeito de direito subjetivo, que tem direito à liberdade, à igualdade e à fraternidade, direitos esses materializados em normas jurídicas; no direito político o cidadão é um sujeito livre para integrar a vida política, com direito de votar e ser votado e acompanhar o Estado quanto aos interesses privados (SILVA, 1995; SILVA, 2009). Na concepção republicana o cidadão pode ser definido como um sujeito que busca a construção da cidadania por meio de sua participação na comunidade política; este cidadão deve constantemente lutar pelas políticas públicas que proporcionam o bem coletivo (NUNES; SILAME, 2007).

No conceito de direito, a partir da concepção liberal, o sentido da ordem jurídica confere projeção própria ao sujeito, individualizando o posicionamento jurídico a cada aplicação (COIMBRA; DRESCH, 2013). Já na concepção republicana, a ordem jurídica é objetiva e assegura a totalidade de uma convivência com igualdade de direitos e autonomia, cabe ao juiz garantir a imparcialidade quando da aplicabilidade da lei, dado que todos os cidadãos estão sujeitos à mesma lei (BOBBIO, 2000).

O processo político, na concepção liberal, é estratégico, “no sentido de que os atores individuais e coletivos concorrem em uma disputa por posições de poder” (NOBRE, 2004, p. 36). Na concepção republicana, o padrão da política não é o mercado, mas sim o diálogo entre os cidadãos, assim, “há menos centralização do poder administrativo e estatal, em prol da capacidade comunicativa dos cidadãos” (OLIVEIRA, 2009, p. 16).

A partir das orientações destas concepções, liberal e republicana, Habermas (1995, p. 45) propõe um novo modelo de teoria democrática, a teoria deliberativa, baseado “nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção

de gerar resultados racionais, porque nele o modo e o estilo da política deliberativa realizam-se em toda a sua amplitude”.

A teoria deliberativa de Habermas (1995) foi sustentada no fluxo de informações e nos pressupostos comunicativos, para a formação da opinião pública argumentativa. Entretanto, ele entende que a materialização da deliberação e tomada de decisão depende da institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação. Sendo assim, a formação de opinião e discussão, vinculada à gestão administrativa pública, pode engendrar programas e monitorar a política; essa opinião pública não pode governar, mas pode orientar os atos públicos governamentais e as ações legislativas.

Na teoria deliberativa, as reflexões e discussões sucedem de modo institucionalizado em esferas destinadas ao público; e são nessas esferas públicas que os procedimentos democráticos irão “estruturar os processos de formação da vontade e da opinião com o objetivo de solucionar cooperativamente as questões práticas, incluindo a negociação de compromissos justos” (FARIA, 2000, p. 51).

A esfera pública é o local onde são apercebidos, discutidos e categorizados os problemas que afetam a coletividade; esses problemas não podem ser somente detectados, eles precisam ser tratados com responsabilidade pelos atores sociais e levados ao conhecimento dos representantes, pois essa esfera não tem a capacidade para dar solução às dificuldades. Entretanto, após a publicização das questões, estas passam a ser tratadas no sistema político, cabendo aos atores sociais o acompanhamento do tratamento dado a elas (FARIA, 2000).

Avritzer (1999) entende que a esfera pública descerra uma nova matriz no interior da teoria democrática, pois faz uma ruptura com a tradição democrática elitista fazendo surgir a democracia deliberativa, quando possibilita que os atores sociais edifiquem novas formas de solidariedade, suplantando a condição privada de dominação. De acordo com Vitullo (2000), se a deliberação for o sustentáculo para justificar a ação política, conseqüentemente a esfera pública possibilitará o debate argumentativo e a interação dos envolvidos, antes da tomada de decisão, consolidando o fator de integração social, baseado no diálogo.

Cohen (1999) acredita que a teoria deliberativa de Habermas coloca os cidadãos em uma posição defensiva, pois os atores e os movimentos sociais detectam e discutem os problemas, propõem soluções e as inserem nas agendas do poder legislativo, contudo, não são capazes de quebrar as rotinas do sistema. Dessa maneira, é preciso que os atores sociais exerçam um papel ofensivo, de maneira a “apontar outras formas de participação que

realizam, de fato, a promessa da democracia radical e, com isso, do governo legítimo” (FARIA, 2000, p. 55).

Dessa maneira, é preciso que seja refletida a ideia da Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD), onde a institucionalização da solução de problemas seja realizada diretamente pelos atores sociais, por meio de deliberações públicas, em espaços abertos para a participação de todos os atores, que decidirão sobre as questões baseados nas experiências de outros que já deliberaram sobre problemas semelhantes (FARIA, 2000).

Segundo Navarro (2003), o conceito de democracia deliberativa está alicerçado na reflexão racional e argumentativa, onde os cidadãos e os representantes discutem e decidem sobre os assuntos de interesse público, em um processo público e coletivo.

Como um processo aberto e potencialmente transformador, a ideia de democracia deliberativa propõe que sua implementação possa gerar novas oportunidades para criar, modificar ou revisar interesses e preferências através do discurso argumentativo, que se constitui no mecanismo de sua operacionalização (NAVARRO, 2003, p. 100).

Nem sempre as decisões tomadas nos processos deliberativos são as mais acertadas, contudo é sempre o melhor caminho, pois, ao passo que constrói a autonomia dos cidadãos, “tem maiores probabilidades de melhorar a qualidade epistêmica das justificações das decisões políticas” (VITULLO, 2000, p. 197).

Como todas as correntes de democracia têm suas críticas, a democracia deliberativa também apresenta contradições, em especial quanto ao ideal deliberativo e a sua viabilidade. Quanto aos ideais deliberativos, Bohman (1996 apud VITULLO, 2000) afirma que, para que todos possam participar do processo decisório e da determinação da pauta de assuntos, deve haver a igualdade de oportunidade e livre acesso às informações, de maneira tal que todos tenham conhecimento da discussão e das opiniões dos outros participantes. Niño (1997 apud VITULLO, 2000) acrescenta aos comentários de Bohman que todos os participantes tenham argumentos genuínos; que a composição da maioria e minoria seja variante, dependendo da matéria em pauta, de modo que não haja minoria isolada. Cohen (1997 apud VITULLO, 2000) apresenta os seguintes ideais deliberativos: todos os participantes tem a liberdade de colocar suas demandas na pauta, bem como argumentar sobre elas e todos devem ter voz igual no momento da decisão.

Entretanto, a realidade da democracia deliberativa ainda está longe de alcançar seus objetivos, mesmo nas sociedades mais desenvolvidas. Dahl (2012) afirma que as oportunidades devem ser construídas de modo equitativo, contudo, é preciso reconhecer um mecanismo que reduza a desigualdade de participação na vida política, ocasionada pela

injusta distribuição de recursos econômicos, pela disparidade de poder e *status* social e pela desigualdade de distribuição do conhecimento e da informação.

Percebe-se que ainda faltam estratégias para alcançar o ideal democrático, tendo em vista que é preciso “neutralizar os círculos de pobreza e impotência políticos e comunicativos que levam a que aqueles que não contam com os recursos simbólicos suficientes para discutir publicamente não consigam progredir nem participar ativamente do debate” (VITULLO, 2000, p. 220). Quando há a presença da pobreza política, há a grande tendência do grupo se afastar do debate, pois, não tem capacidade de fazer a inserção de novos temas e, muito menos, tem o poder de argumentar sobre os temas já propostos.

Lüchmann (2006) apresenta como contradição ao processo deliberativo o peso da herança política, institucional e cultural, bem como a despolitização da questão social, proveniente do neoliberalismo. Para a autora, é preciso resgatar as condições de pluralidade, liberdade e igualdade do processo deliberativo, de forma que as decisões políticas não caiam na cilada do elitismo, ou seja, que as decisões não fiquem nas mãos dos grupos com maior poder econômico e maior influência política. A autora também menciona as desigualdades sociais como destruidoras dos processos deliberativos, pois, elas trazem consigo o constrangimento na participação.

Além das desigualdades sociais, é importante salientar que nas ações deliberativas podem ocorrer conflitos conciliáveis e inconciliáveis, sendo que, se não houver um bom tratamento e estratégias governamentais aos inconciliáveis, pode ser uma barreira para a instituição do processo deliberativo (LÜCHMANN, 2006).

O processo deliberativo alcançará sua plenitude quando perseguir seu curso dialógico, por meio de uma comunicação inteligível, de modo a atrair todos os participantes ao debate, permitindo a livre aceitação e rejeição de propostas, sem desrespeitar as diversas opiniões. E quando não houver unanimidade das decisões, os participantes devem continuar cooperando no processo deliberativo. Caso a condição dialógica não seja respeitada, a deliberação se torna elitista, ferindo os princípios da democracia deliberativa (VITULLO, 2000).

Na democracia deliberativa o processo democrático é ampliado, envolvendo o largo debate público, combinando elementos da democracia participativa e representativa, como forma efetiva de deliberação. Ele pode ocorrer nos três níveis de governo (União, Estado e Município), entretanto o nível local é o mais apropriado para estabelecer o processo democrático deliberativo, tendo em vista a proximidade dos cidadãos, a igualdade cultural e a menor extensão territorial (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Essa ampliação da participação popular nos três níveis de governo, no Brasil, foi introduzida pela CF/88, a qual instituiu um sistema político híbrido, que permite “amplas formas de participação no plano do processo decisório federal, assim como, no plano local” (AVRITZER, 2006, p. 35). Ela pode ocorrer por meio de diversos mecanismos que foram instituídos pela CF/88, os quais de certa forma focaram no nível local, tendo em vista o princípio constitucional da descentralização (AVRITZER, 2006). Esses mecanismos de participação introduzidos pela CF/88 serão assuntos tratados no próximo tópico.

2.1.5 Democracia na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Na década de 1930, o Brasil viveu uma fase de ensaios de participação política, tendo em vista o envolvimento de vários grupos da sociedade, como os operários, a classe média, os militares, as oligarquias e a classe industrial; bem como proliferaram os sindicatos e outras associações de classe; também surgiram vários partidos políticos e pela primeira vez foram criados movimentos políticos de massa de amplitude nacional. Esse ensaio foi mal organizado e não houve tempo hábil para o enraizamento dos movimentos populares e dos partidos políticos, tendo em vista o golpe, em 1937, por Getúlio Vargas, e a instituição do Estado Novo, que suprimiu a liberdade política (CARVALHO, 2015).

Depois disso, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, que tinha como propósito acabar com os instrumentos repressivos criados pelo Estado Novo, reestabeleceu os valores democráticos e republicanos cerceados pelo período anterior, bem como garantiu os direitos civis e políticos. Essa Constituição sobreviveu a várias crises políticas, como o suicídio de Getúlio Vargas e a renúncia de Jânio Quadros, contudo, não sobreviveu à crise política e econômica desencadeada na década de 1960, a qual levou ao golpe de 1964, que impôs um regime ditatorial, onde os direitos civis e políticos conquistados novamente sofreram restrições, por meio de violência (CARVALHO, 2015; SOUZA, 2005).

Em 1985, depois de 21 anos de regime ditatorial, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, para o estudo do novo texto constitucional, que resultou na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), a qual redemocratizou o Brasil, reintroduzindo os direitos civis, políticos e sociais (CARVALHO, 2015; VAINER, 2010). Para o estudo da CF/88 a Assembleia Constituinte ouviu “muitas organizações representativas dos mais diversos interesses e de todas as camadas da população, as quais

mantiveram permanente contato com os constituintes, oferecendo sugestões, fazendo críticas, defendendo certas propostas e manifestando oposição a outras” (DALLARI, 2001, p. 267).

A CF/88 estabeleceu o sistema representativo no Brasil democrático, por meio de seu artigo 1º, parágrafo único, onde diz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Institui também uma combinação entre a representação e a participação, no artigo 14, o qual estabelece mecanismos de democracia direta, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular (BRASIL, 1988; AVRITZER, 2006).

O plebiscito é um mecanismo de consulta direta à população, para decidir sobre matéria de relevância sobre o país, cujo resultado irá constituir uma lei. Foi realizado apenas uma vez, no ano de 1993, para escolher as formas de governo, sendo vencedor o regime presidencialismo (AVRITZER, 2006). O referendo também é uma consulta direta à população, cujo resultado serve para ratificar ou rejeitar um projeto de lei, ou partes dele. Esse mecanismo foi utilizado apenas uma vez, em 2005, no caso do projeto de lei do Estatuto do Desarmamento (BEÇAK, 2008). Vale ressaltar que esses mecanismos de manifestação direta da população não foram as formas de participação popular mais utilizadas no Brasil democrático, tendo em vista o sistema político e suas dinâmicas de curto prazo (AVRITZER, 2006).

Sobre a iniciativa popular, o parágrafo 2º do artigo 62 da CF/88 diz que “pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1988). Esse mecanismo de participação direta foi utilizado por quatro vezes no Brasil democrático, a saber: (i) em 1994 foi sancionada a Lei nº 8.930/1994, de iniciativa popular, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos da CF/88; (ii) em 1999 foi sancionada a Lei nº 9.840, a Lei Anticorrupção Eleitoral, de iniciativa popular, que modificou a Lei das Eleições e o Código Eleitoral, com o propósito de coibir o crime da compra de votos dos eleitores; (iii) a Lei nº 11.124/2005, que dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), bem como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), também foi de iniciativa popular; (iv) a Lei Complementar nº 135/2010, a Lei da Ficha Limpa, também de iniciativa popular (LENZA, 2011).

De acordo com Avritzer (2006) o maior obstáculo para consolidação desses mecanismos democráticos de participação direta está em sua formulação constitucional, a qual prevê a autorização do Congresso Nacional. O ideal seria que fosse desvinculado da

autorização do Poder Legislativo e tivesse uma lógica própria. Destarte, lembra Avritzer (2006) que esses mecanismos não multiplicaram as formas de participação direta, tendo em vista a mínima utilização. As iniciativas populares que realmente se multiplicaram no Brasil democrático foram as referentes aos conselhos de políticas públicas e aos orçamentos participativos. Essas iniciativas de democracia direta, conselhos e orçamento participativo, têm sido destaques quanto às experiências de gestão pública participativa (LÜCHMANN, 2006).

Os conselhos são “instituições híbridas nas quais há participação de atores do Executivo e de atores da sociedade civil” (AVRITZER, 2006, p. 38) são normatizados por legislação infraconstitucional ou específica, que regulamentam os artigos da CF/88, referente aos conselhos da saúde, da assistência social, da criança e do adolescente e das políticas urbanas. Existem outros conselhos também regulamentados por legislações específicas.

Quanto ao orçamento participativo, não há decorrência direta da CF/88, contudo legislações infraconstitucionais incentivam a participação popular, em audiências públicas, na elaboração dos planos orçamentários (AVRITZER, 2006). Para Santos e Avritzer (2002) o orçamento participativo emerge da democracia deliberativa, tendo em vista sua fundamentação em três características principais: (i) a participação é estendida a todos os atores sociais, inclusive as associações, sem distinção; (ii) as regras de deliberação são instituídas pelos participantes, em combinação com a democracia participativa e representativa; (iii) os recursos são alocados conforme a compatibilização das regras estabelecidas pelos atores sociais e em conformidade com as exigências técnica-legal-governamental.

Dessa forma, percebe-se que a democracia representativa não é despreendida da democracia direta, elas coexistem em vários níveis do procedimentalismo e da organização administrativa. A participação popular se articula com democracia representativa, pois partes do processo de representação são substituídos pela participação (SANTOS; AVRITZER, 2002).

É importante frisar que, além da convocação para as eleições, um direito já garantido pela democracia representativa, o cidadão também tem o direito de participar de algumas decisões referentes à coletividade, e não somente participar, mas também expor sua vontade pública, discutir assuntos da coletividade, argumentar sobre a justiça distributiva e propor novas prioridades na partilha dos bens coletivos, estabelecendo uma nova gramática social.

Nesse contexto, o orçamento participativo, tema discutido no próximo tópico, é um instrumento essencial para que o processo dialógico, entre o Estado e a sociedade, seja

estabelecido, possibilitando que as decisões públicas possam ser submetidas aos atores sociais e ampliando a participação nas discussões, que anteriormente eram realizadas e interpretadas por um monopólio político.

2.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Há indícios de registro de controle das finanças públicas no século XIII, conforme demonstra o artigo 12 da Constituição, outorgada no ano de 1217, pelo Rei João, da Inglaterra, também conhecido como João Sem-Terra, que rezava que os impostos seriam instituídos no reinado pelo Conselho Comum, exceto aqueles que garantissem o resgate da pessoa do rei. Entretanto, somente no ano de 1822 que foi instituído o primeiro orçamento na Inglaterra; o Poder Executivo tinha a prerrogativa de elaboração da proposta orçamentária e o Poder Legislativo a competência de aprovar, reduzir ou rejeita-la; também era da alçada do Poder Legislativo o controle da execução orçamentária. Por conseguinte, o orçamento na Inglaterra foi se aperfeiçoando e se transformou em um instrumento básico da política econômica e financeira do Estado (GIACOMONI, 2010).

Na França, o orçamento foi consolidado no século XVIII, com a inserção de alguns princípios básicos, os quais são seguidos até a presente data. Tais princípios são, segundo Giacomoni (2010):

- a) anualidade, que corresponde à previsão de receitas e despesas para o período de um ano;
- b) votação e aprovação antes do início do exercício financeiro;
- c) universalidade, que compreende todas as previsões de despesas e receitas pelos seus totais;
- d) não afetação da receita, que não permite a vinculação da receita a despesas específicas.

No século XX os Estados Unidos aprovaram a primeira Lei de Orçamento e Contabilidade (*Budget and Accounting Act*). Logo depois, foram inseridas no orçamento nacional as classificações por projetos e programas, proporcionando a aproximação desse instrumento às técnicas e ao planejamento gerencial, bem como foram adotadas as classificações orçamentárias por funções e atividades (GIACOMONI, 2010).

A história do orçamento no Brasil remonta à Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, especificamente no artigo 172, que continha as primeiras determinações quanto à elaboração de orçamentos, conforme segue:

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas [sic] (BRASIL, 1824).

Entretanto, o primeiro orçamento formal, no Brasil, foi instituído pela Lei de 15 de dezembro de 1830, que orçava a receita e fixava a despesa das Províncias do Império para o exercício de 1.º de julho de 1831 a 30 de junho de 1832. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, apresentou uma seção específica para tratar da matéria orçamentária, conferindo a competência da elaboração da proposta orçamentária ao Poder Executivo e a aprovação ao Poder Legislativo, que também tinha o privilégio de fazer emendas, sem limites, na proposta. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, aprimorou a matéria orçamentária, por meio da inserção dos princípios básicos da unidade, da universalidade, da exclusividade e da especialização (GIACOMONI, 2010), conforme explicação a seguir de Piscitelli e Timbo (2009):

- a) princípio da unidade: corresponde a um único documento para cada esfera de governo, englobando todos os órgãos governamentais;
- b) princípio da universalidade: contém a mesma essência do estabelecido anteriormente na França, conforme citado na página anterior;
- c) princípio da exclusividade: consiste na impossibilidade de inserção no orçamento de matéria estranha à fixação de despesa e estimativa de receita;
- d) princípio da especialização: determina a discriminação da receita e da despesa de maneira pormenorizada, não caracterizando intitulações genéricas.

Após a instituição desses princípios, em 1964, o orçamento público foi recepcionado pela Lei nº 4.320, em vigor até os dias atuais, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, adotando um modelo padrão e um plano de contas único para as três esferas de Governo; também foram incorporadas ao orçamento as classificações econômicas das transações governamentais (BRASIL, 1964). Em 1967, o Decreto-Lei nº 200 introduziu o planejamento como princípio fundamental das atividades governamentais, sendo um dos instrumentos básicos o orçamento-programa anual

(BRASIL, 1967) e em 1988, foram estabelecidos três instrumentos de planejamento orçamentário, por meio da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), os quais são o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, conforme reza o artigo 165:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...] (BRASIL, 1988).

Além de ampliar o planejamento orçamentário, a CF/88 determinou a permanência da elaboração da proposta orçamentária no âmbito do Poder Executivo e a aprovação no âmbito do Poder Legislativo.

Em 2000 foi aprovada a Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tornou mais abrangente os elementos que compõem a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, com foco no equilíbrio fiscal e no controle do endividamento público. A LRF também estatuiu dispositivo quanto à transparência, controle e fiscalização, estabelecendo no inc. I do art. 48, o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2000).

A Lei nº 10.257 de 2001, Estatuto da Cidade, estabeleceu a inserção da gestão orçamentária participativa, a qual deve ser realizada por meio de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (BRASIL, 2001).

Com a atribuição de fazer o planejamento orçamentário com a participação popular, alguns entes federativos passaram a realizar o orçamento participativo. Entretanto, há registros de experiências anteriores à CF/88, à LRF e ao Estatuto da Cidade que contavam com participação popular na elaboração do plano orçamentário, sendo os casos mais

conhecidos os dos municípios de Piracicaba (SP), Lages (SC) e Fortaleza (CE), conforme sucintamente descritas abaixo.

Em Piracicaba (SP) a experiência de orçamento participativo ocorreu entre os anos de 1977 e 1982, durante o Regime Militar. Ele teve um caráter mais consultivo e menos deliberativo, sendo que, com a eleição do novo prefeito, extinguiu-se a participação popular do planejamento orçamentário. Em Lages (SC) a experiência de participação popular ocorreu no mesmo período de Piracicaba (SP), entretanto teve como foco o fomento a pequenas iniciativas de intervenção urbana, com a cooperação do governo local. A experiência não atingiu seu objetivo, tendo em vista a desorganização da comunidade e a constante intromissão do governo para a mobilização da comunidade, não permitindo a construção da cultura democrática. A experiência de participação popular em Fortaleza (CE) iniciou em 1986, porém não obteve um resultado satisfatório, por dissensos entre o prefeito e seu partido, ocasionando a desmotivação da população e a sua extinção (SOUZA, 2001).

Em Porto Alegre (RS), registra-se a primeira ideia de orçamento participativo no ano de 1986, devido a uma proposta de participação popular, por meio de conselhos populares, feita pelo então prefeito da época, Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Tal proposta foi apresentada à União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (UAMPA), a qual respondeu que queria intervir nas decisões do orçamento público, bem como controlar a sua execução, dado que poderia ter o atendimento das reivindicações das vilas e bairros. Contudo, foi só em 1988, com a eleição do prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), embora não tivesse uma proposta inicial de orçamento participativo, que foram expandidas as esferas participativas, as quais foram inseridas desde o primeiro ano de mandato, sendo as primeiras participações populares registradas nas áreas de saúde, educação e planejamento (AVRITZER, 2005).

A partir disso, as experiências de participação em Porto Alegre (RS) foram se disseminando, inicialmente por meio da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), onde eram centralizadas todas as reivindicações do orçamento participativo, tendo como preocupação precípua o fomento à participação dos conselhos e dos movimentos comunitários (AVRITZER, 2005). Após isso, foi organizado o espaço público e o conjunto de regras para a instituição de um orçamento compartilhado, entre sociedade civil e setor público (MARQUETI, 2003).

Destarte, Porto Alegre (RS) foi setorizado em regiões, sendo que “cada região elege representantes para os conselhos superiores nas assembleias regionais. As assembleias são os

principais veículos de participação popular. Elas são abertas ao público e qualquer cidadão pode participar” (MARQUETI, 2003, p. 132).

A comunidade participa do orçamento participativo em vários momentos, sendo o primeiro em plenárias de prestação de contas do Poder Executivo. Nessas plenárias de prestação de contas são esclarecidos os valores gastos com os investimentos do orçamento participativo; também são apresentadas as obras encerradas e as que estão em andamento, bem como são evidenciadas as estimativas de recursos financeiros para o próximo ano. Nesse primeiro momento também são realizadas as assembleias temáticas em cada região, onde os cidadãos escolhem as prioridades que gostariam que fossem efetuadas (MARQUETI, 2003).

O segundo momento do orçamento participativo de Porto Alegre (RS) refere-se às eleições dos conselheiros para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP), os quais são responsáveis, junto com o suporte técnico do Poder Executivo, por decidir quais prioridades serão inseridas no orçamento participativo. As escolhas das prioridades tomam como base inicial os recursos disponíveis para o orçamento participativo e são distribuídas conforme o critério de carência de serviço e infraestrutura da região. No interior desses dois momentos citados, acontecem várias etapas de assembleias regionais, chamadas de rodadas de assembleias, completando o ciclo do orçamento participativo (MARQUETI, 2003).

Após essa experiência proeminente em Porto Alegre (RS), que perdura até os dias atuais, a prática de participação popular na elaboração e execução do orçamento público foi se expandindo para vários municípios brasileiros, como é o caso de destaque do município de Belo Horizonte (MG), instituído em 1993 na gestão do prefeito Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT). Inicialmente o orçamento participativo de Belo Horizonte (MG) foi concebido para atender às reivindicações populares e para um melhor controle das finanças públicas, logo em seguida foram inseridos os movimentos sociais e associações comunitárias, que lutavam pela melhoria dos serviços públicos; os processos de comunicação foram ampliados e seguiu-se com uma metodologia adaptada da experiência de Porto Alegre (RS). Constatou-se uma intensa participação da população menos privilegiada economicamente, promovendo uma maior intervenção nas áreas mais necessitadas. Assim, pode-se apreender que a intenção precípua do orçamento participativo, que é o efeito de redistribuição, foi atendida (ANANIAS, 2005).

Outras experiências menores foram registradas entre os anos de 1997 a 2000, como são os casos de Icapuí (CE), Serranópolis do Iguaçu (PR), Medianeira (PR), Chapecó (SC) e Salvador (BA) os quais tomaram como base o orçamento participativo de Porto Alegre (RS), adaptando a metodologia às realidades locais (BOSCHI, 2005; ROVER, 2003; TEIXEIRA,

2003). Até os dias atuais, vários municípios têm aderido à prática do orçamento participativo, mesmo que de forma não tão aprimorada como as de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG), mas encontrando maneiras de inserir a participação popular na elaboração e no acompanhamento da execução do orçamento público.

Por meio dessas experiências supracitadas, dá para apreender que o orçamento participativo envolve os cidadãos no processo decisório, se tornando um instrumento eficaz para a construção da cidadania e da formação do sujeito, transformando a decisão coletiva superior e mais importante no processo deliberativo e no atingimento das metas (ANANIAS, 2005), diferente do orçamento tradicional, que é orientado por discussões técnicas e políticas, sem o envolvimento da comunidade na deliberação das prioridades.

Logo, o próximo tópico trará informações relativas ao processo de concepção do orçamento participativo, o qual permite a implementação de políticas redistributivas e compensatórias de solidariedade entre os mais carentes, bem como permite ganhos em várias dimensões da cidadania inclusiva (AZEVEDO; GUIA, 2005).

2.2.1 Orçamento participativo: o que é?

Após longos anos de restrições dos direitos fundamentais, impostos pelo Regime Militar, o Brasil foi redemocratizado, com a promulgação da CF/88, restituindo os direitos políticos, civis e sociais. A partir disso, a cidadania teve um notável avanço, pois foram expandidas e criadas novas políticas de incorporação dos cidadãos nos atos de gestão pública (CARVALHO, 2015).

Nessas circunstâncias, o orçamento participativo despontou como um instrumento de aprimoramento dos direitos reconhecidos pela democracia. Wampler (2003, p. 61) conceitua o orçamento participativo como “uma das construções institucionais mais inovadoras do país”, tendo em vista que, concede aos cidadãos a oportunidade de participar diretamente nas questões públicas; outra questão importante é que o orçamento participativo pode conferir a justiça redistributiva, bem como a possibilidade de mudanças no processo decisório dos municípios brasileiros.

Outro conceito importante do orçamento participativo foi concebido por Vitale (2004), que entende como uma dupla democratização, que se reveste tanto de caráter formal, quanto material. Inicialmente, propicia a inserção dos cidadãos nas decisões orçamentárias e, logo

após, democratiza o uso dos recursos públicos, para a deliberação pelos cidadãos. Dessa forma, há “de um lado, a ampliação do modo de exercício da soberania popular, criando instâncias diretas de participação que se articulam às representativas. De outro, a redistribuição de bens e serviços públicos, visando democratizar o acesso aos recursos públicos” (VITALE, 2004, p. 146).

A deliberação do orçamento, embasada na participação popular, tem como propósito inicial levar os recursos para as regiões mais carentes de serviços e investimentos públicos, na medida em que essas regiões firmem sua participação em massa. Não há garantias que o orçamento participativo promova efeitos redistributivos, contudo, em pesquisas realizadas no contexto do orçamento de Porto Alegre (RS), há evidências de que a maior parte dos recursos foi destinado às regiões mais necessitadas (VITALE, 2004; WAMPLER, 2003).

Além de ser um instrumento da democracia, o orçamento participativo traz consigo a função educativa, pois instrui o cidadão a exercer de fato a soberania, concedida pelos direitos democráticos. Os canais de participação podem ser pequenos, dependendo das regiões do município, no entanto, são construtos de cidadania, de promoção de cidadãos atuantes e conscientes, em busca do desenvolvimento perfeito da prática participativa (SILVA, 2003).

Destarte, o orçamento participativo deve ser reconhecido como parte integrante da história brasileira de transformação social, tendo em vista que ele tem o poder de promover a educação cívica dos cidadãos, como também socializar os que se dispõem a participar e, ao mesmo tempo, lhes delega poderes, para que possam deliberar sobre as questões públicas que promovem o bem coletivo (WAMPLER, 2003). Ao fazer uma abertura para a intervenção direta da população, com poder decisório sobre as questões orçamentárias, o orçamento participativo introduz um procedimento em que a população, organizada ou não em associações locais, participe periodicamente da destinação dos recursos orçamentários. Tal procedimento amplia as formas de participação política e, em paralelo, fortalece o espírito cívico e de cidadania (VITALE, 2004).

Como instituição democrática o orçamento participativo é inovador, pois transpõe os limites da representatividade, inserindo os cidadãos, com interesses diversificados, no centro da disputa política, os quais podem participar no processo decisório quanto ao estabelecimento do conjunto de prioridades e quanto à seleção, entre as prioridades, dos projetos que deverão ser executados. Desse modo, o orçamento participativo proporciona a deliberação, a negociação e, posteriormente, o monitoramento. A deliberação permite que sejam colocadas na agenda pública as diversas questões de interesse coletivo, as quais devem ser negociadas entre os grupos, para a seleção das prioritárias. Após o processo de negociação

e deliberação, segue-se para o monitoramento da execução dos projetos selecionados, proporcionando transparência e publicização dos atos de gestão (WAMPLER, 2003).

Também conceituado como uma instituição de elaboração de políticas públicas, o orçamento participativo promove uma ruptura nas práticas tradicionais de planejamento orçamentário. As políticas públicas e os orçamentos sempre foram elaborados por um grupo de tecnocratas, gestor e políticos aliados, não havendo nenhuma forma de consulta pública quanto à escolha de qual investimento a executar ou qual política a adotar. Em movimento contrário, o orçamento participativo insere os cidadãos em espaços públicos, com o propósito de identificar, escolher e estabelecer quais políticas e investimentos serão prioritários e essenciais para a coletividade. A efetiva participação cidadã traz consigo resultados transparentes e mais eficientes, pois os cidadãos podem auxiliar na melhor alocação dos recursos, bem como vistoriar a execução dos projetos e avaliar a sua qualidade (WAMPLER, 2003).

No entanto, para a implementação e perenização do orçamento participativo Avritzer (2003) aponta quatro requisitos primordiais, os quais são: a vontade política, a densidade associativa, o desenho institucional, a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta, conforme explicação concisa a seguir.

- a) vontade política: a adoção da prática participativa na elaboração do orçamento depende da vontade política do Poder Executivo. Embora existam dispositivos legais que instituem normas e diretrizes a seguir, é preciso que o Executivo decida elaborar a proposta em conjunto com a sociedade. (VITALE, 2004). É importante salientar que as despesas correntes, ou de custeio, normalmente não são partilhadas com os cidadãos, tendo em vista que são imprescindíveis para o bom andamento da gestão, não sendo passíveis de discussão. Já os projetos de investimentos podem ser partilhados com os cidadãos por meio do orçamento participativo. De acordo com Vitale (2004), o orçamento participativo estabelece uma cogestão e se apresenta como um mecanismo da democracia semidireta. De um lado as assembleias e fóruns, em espaço público, para que ocorra a deliberação, representando uma ágora moderna; do outro lado o Poder Executivo abre as portas para a partilha das decisões, elabora o orçamento em conjunto com a sociedade e envia ao Poder Legislativo para a aprovação. Além de abrir as portas para a participação popular, cabe ao Poder Executivo instituir a fiscalização da execução orçamentária e realizar atos administrativos que possam auxiliar na efetivação da experiência. A vontade política não é medida apenas na iniciativa de

implementar o orçamento participativo, mas também na capacidade de tornar a prática perene (VITALE, 2004). Teixeira (2003) afirma que a falta de vontade política pode afetar a replicabilidade do orçamento participativo, sendo necessário o total apoio do conjunto do governo, quanto à implementação e coordenação, para que a experiência não se torne frágil. Ressalta-se que o orçamento participativo também pode provocar uma suposta interferência no Poder Legislativo, tendo em vista que, reduz a prática do clientelismo, ou seja, reduz a intermediação de vereadores na escolha e negociação de projetos, podendo soar para estes como perda de poder (VITALE, 2004). Essa interferência se não for bem tratada politicamente, pode se tornar um empecilho para a experiência participativa.

- b) densidade associativa: não adianta somente o gestor promover o orçamento participativo, é preciso também que os cidadãos comuns e os ativistas políticos se empenhem para o pleno desenvolvimento. A densidade associativa se refere à capacidade de mobilização da sociedade civil; se a disposição da sociedade de se associar e de buscar seus direitos e interesses for fragilizada, de nada adiantará o apoio no interior do governo. Quanto maior a capacidade de associação da sociedade, maior será a pressão sobre a administração para o cumprimento das execuções do orçamento, bem como para que maiores repasses de recursos sejam transferidos ao orçamento participativo (WAMPLER, 2003). Silva (2001) explica que a densidade associativa é potencializada se houver uma rede associativa composta por agentes comprometidos que intensifique a participação dos cidadãos. Os processos de participação como ação coletiva não são naturais, mas sim construções artificiais, as quais são produzidas pelos agentes da rede associativa, que exercem papéis de engendrar a organização e a mobilização, para então fomentar a participação. É preciso estar atento para os fatores que ocasionam obstáculos para a formação da densidade associativa. O primeiro fator é a desigualdade social, que pode afetar negativamente a população das regiões mais pobres do município, por se considerar excluída da sociedade. Essa população tem um histórico de marginalização e subordinação, sendo que, os espaços públicos se tornam distantes de sua realidade e, até mesmo, opostos aos seus interesses cotidianos. Outro fator é o padrão clientelista, fruto de uma longa trajetória política, que se contrapõe às práticas participativas (SILVA, 2001). As organizações associativas são muito importantes para a perenidade do orçamento

participativo, contudo deve-se tomar o cuidado para que não caia na teia das velhas práticas do clientelismo, invalidando a experiência do orçamento participativo (TEIXEIRA, 2003).

- c) desenho institucional: para que o orçamento participativo tenha continuidade e se fortaleça, faz-se necessária a instituição do desenho institucional, ou seja, o estabelecimento de regras que possam nortear os procedimentos. Wampler (2003) explica que as regras podem ser desenhadas pelos cidadãos em conjunto com a gestão. Caso a gestão crie as regras sem prévia consulta dos cidadãos, pode não ter grande aceitabilidade, por não ser democrática. O foco das regras dependerá do interesse dos participantes, sendo importante que contenham as seguintes definições básicas: as formas de mobilização da sociedade civil; a metodologia de escolhas das prioridades e de seleção dos representantes; os cálculos quanto à limitação do recurso financeiro; as formas de monitoramento; a divisão das regiões do município; entre outras.
- d) capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta: em um primeiro momento, a capacidade administrativa e financeira de implantar a proposta está diretamente ligada à gestão, não envolvendo a sociedade civil. De forma geral, os recursos dos municípios são escassos, sendo necessário um grande empenho da equipe técnica da gestão, em tornar os gastos mais eficientes, de maneira a destinar mais recursos ao orçamento participativo. O investimento limitado não oferece aos cidadãos participantes uma certa liberdade para tomar decisões, bem como não proporciona impacto direto sobre os anseios da sociedade, ocasionando a não continuidade da participação; outro fator que compromete a perenidade do orçamento participativo é a falta de funcionário atuante, que tenha disponibilidade de tempo e vontade de atuar na gestão (TEIXEIRA, 2003; WAMPLER, 2003).

Sendo assim, a prática do orçamento participativo é complexa, tendo em vista o envolvimento dos atores sociais e dos atores estatais. Quanto aos atores estatais, devem ter a vontade política em realizar a proposta participativa, mas também devem estar organizados nos âmbitos administrativo e financeiro.

Quanto aos atores sociais, estes devem estar organizados e ser representados no processo do orçamento participativo. Da mesma forma que votam em eleições livres e periódicas para eleger representantes do Executivo e Legislativo, no orçamento participativo também há a prática de representação, isto é, os participantes elegem seus representantes, para decidirem sobre as questões relativas à participação e deliberação. Por conseguinte, na

próxima seção serão vistos quais os limites e possibilidades da relação representação e participação no âmbito do orçamento participativo.

2.2.2 Representação e participação no orçamento participativo: limites e possibilidades

Em que pesem todas as importantes considerações quanto à ampliação das instituições participativas após a redemocratização do país, é importante estar atento para que a representação, no âmbito da participação, não caia nas mesmas ciladas do clientelismo e das negligências quanto às questões coletivas, praticadas pelo sistema representativo.

Lüchmann (2007) aponta dois modelos centrais de organização política democrática: (i) o modelo da democracia representativa (R), que sustenta que as decisões políticas são tomadas por representantes escolhidos por intermédio do sufrágio universal; (ii) o modelo da democracia participativa (P), que transfere as decisões políticas para a sociedade civil.

No modelo R, como já visto, a participação da sociedade civil ocorre no momento do processo eleitoral, já no modelo P, há uma busca pela constante inserção do cidadão em espaços públicos e o constante aprimoramento das deliberações. Na amplitude do modelo P também há o fenômeno da representação (práticas de participação e representação – p&r⁸), que visa superar a limitação da representação eleitoral (LÜCHMANN, 2007).

A representação seja em qualquer dos modelos, R ou P, assume uma posição implícita de substituição ou identidade de muitos cidadãos, que não podem estar presentes em todos os processos deliberativos que podem afetar suas vidas, pois acontecem em vários lugares e em momentos distintos (YOUNG, 2006).

Em posição contrária a de substituição ou identidade, Young (2006, p. 142) evidencia a representação “como um relacionamento diferenciado entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo”. Para a autora, é essencial dissociar o conceito de representação, quanto à espacialidade e à temporalidade, a fim de que sejam revelados as oportunidades e os riscos políticos que podem ocorrer no processo de representação.

Franzese e Pedroti (2005) entendem a representação como um instrumento que conduz o representante a agir em benefício dos interesses públicos, de modo que seus interesses particulares ou partidários não sobreponham aos dos representados. E como saber quais são os

⁸ Emprega-se, nesta dissertação, a mesma notação utilizada por Lüchmann para designar práticas de participação e representação, isto é, p&r (em letras minúsculas).

interesses públicos, dado que alguns autores se referem à democracia como a “lei da maioria”? Rousseau (2013) afirma que a vontade do representante deve equivaler à vontade geral, todavia, é impossível assegurar essa coincidência, devido ao grande número de representados e às mais diversas vontades. Destarte, Franzese e Pedroti (2005) fazem uma análise sobre a decisão do representante pautada sobre a “maioria”, por meio de dois aspectos: (i) responsividade e (ii) *accountability*.

Responsividade acontece quando os representantes tomam decisões sustentadas nas preferências dos representados e essas preferências são identificadas tanto por meio do sufrágio universal, como por meio de manifestações populares (FRANZESE; PEDROTI, 2005). Para Pitkin (1983) responsividade é a presteza dos representantes em agir em prol do representado, contudo, são necessários arranjos institucionais que possibilitem espaço para os representados se manifestarem e reivindicarem respostas, quando suas vontades forem lesadas.

Dai vem o seguinte questionamento: ser responsivo é ser representativo? Franzese e Pedroti (2005) respondem que ser representativo é tomar decisões pautadas na melhor ação para a coisa pública, independente de qual maioria irá atingir. Nesse sentido, a maioria não se trata de abranger preferências de eleitores específicos, mas sim o maior alcance de pessoas, com as melhores políticas públicas para o coletivo.

Accountability se refere à publicização dos atos dos representantes aos representados, ou seja, a prestação de contas da gestão aos representados, de maneira que estes possam mensurar e avaliar os resultados das políticas públicas adotadas (FRANZESE; PEDROTI, 2005). A prestação de contas é o princípio fundamental da democracia, sendo assim, é premente a sua maximização, de modo a tornar transparentes os atos da gestão pública (MENDES, 2007).

É importante ressaltar que a representação não tem o propósito de debilitar a participação inclusiva, pelo contrário, a representação é necessária e requer a participação, para a efetivação de uma política inteiramente democrática e eficaz (YOUNG, 2006). A representação precisa de justificação, ou seja, precisa de prestação de contas, para o estabelecimento de um sistema de informações transparentes (PITKIN, 1983). E, para que a representação não se torne um instrumento insuficiente à efetivação da democracia é premente a participação popular, em ações deliberativas de políticas públicas (MENDES, 2007).

De acordo com Hirst (1992, p.33) o sistema de governo representativo “envolve graves contradições e afirmações gritantemente inverossímeis quando confrontadas com a

realidade da política moderna” por isso a necessidade da participação popular. Contudo, a participação popular também requer a representação.

A representação nas instituições participativas, como o orçamento participativo, apresenta características específicas e ocorre em diferentes espaços participativos. A escolha de representantes é realizada mediante processos variados como fóruns, eleições e também pode ocorrer por indicações (LÜCHMANN, 2007). A autora ainda enfatiza que no interior do orçamento participativo podem ocorrer variadas configurações e orientações, tendo em vista as expressivas diferenças nas relações entre p&r.

O orçamento participativo apresenta uma configuração de pactuação entre os mecanismos de representação (em algumas experiências essa representação se serve da atuação de delegados e/ou conselheiros) e a democracia direta (assembleias ou fóruns, realizados em bairros ou regiões). Essa pactuação pode apresentar diversidade quanto à legitimidade da representação e quanto aos critérios de participação no interior dos espaços participativos (LÜCHMANN, 2007).

O modelo P não configura uma ameaça ou uma alternativa ao modelo R, entretanto é um pré-requisito para o bom funcionamento do modelo R, tendo em vista a ampliação de condições materiais mínimas que permitem, aos que desejam, a participação nas decisões sobre as políticas públicas (AIRES, 2009). O modelo P também proporciona um espaço político que dá lugar à pluralidade de ações coletivas, implementadas por atores sociais, com o intuito de promover a emancipação social, transformando as relações de poder em relações de autoridades compartilhadas (MARQUES, 2008; WOLKMER, 2001).

Ampliando a discussão sobre o modelo P, Marques (2008) afirma que a participação insere uma nova maneira de determinação política, baseada na criatividade dos atores sociais, bem como fomenta a inclusão social, o reconhecimento dos atores sociais e a pluralidade cultural. A inclusão social promove maior intensidade da participação cidadã, principalmente em nível local, bem como possibilita a inserção de temáticas desconhecidas pelo sistema político representativo e novas oportunidades para o exercício da cidadania e da democracia (MARQUES, 2008). No modelo P as decisões são de melhor natureza, pois são deliberadas por atores heterogêneos e próximos dos problemas da comunidade, promovendo a ampliação da legitimidade das ações, bem como o aprendizado mobilizatório.

Conforme entendimento de Lyra (1980), o modelo P propicia uma relação dialética entre o representante e o representado, conduzindo à construção de laços de solidariedade, visto que as reivindicações de políticas públicas são muitas e diversificadas e os recursos financeiros são finitos, portanto, deve haver uma compreensão qualitativa, no momento da

escolha das prioridades. O autor vai mais profundo quando diz que a participação promove maior agilidade e competência ao serviço público, tendo em vista que, o exercício transparente e a ação fiscalizadora dos atores sociais, podem conduzir à redução dos custos, à maximização dos resultados e, de certa forma, à minimização da corrupção.

O modelo P tem a capacidade de propor formas alternativas de organização, conduzindo atores sociais diversos e interessados ao engajamento nas questões coletivas. É capaz de favorecer a motivação de cidadãos menos interessados por meio de articulação e aprendizagem contínua, além de promover a justiça social, pois inverte a escolha de prioridades, de forma a atingir as comunidades mais desassistidas (LYRA, 1980; MARQUES, 2008). A democracia participativa tem atuado no sentido de consolidar o diálogo entre o representante e o representado, proporcionando a ampliação e cristalização da opinião pública (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010).

O orçamento participativo é um modelo de gestão que permite a participação popular (modelo P) no processo de discussão e deliberação da peça orçamentária, permitindo que ocorra uma forma de representação delegada, para a defesa de interesses mais específicos, pois os delegados apresentam laços mais estreitos com as questões, devido à proximidade com o assunto a ser discutido (BOBBIO, 1997; LÜCHMANN, 2007).

A p&r no âmbito do orçamento participativo é permeada pelo tipo e pela qualidade da representação, tornando primordial a previsão de instrumentos de autorização e prestação de contas, para que a vontade dos representados seja legitimada (FEDOZZI; MARTINS, 2015). De acordo com Young (2006), a representação se alterna entre a autorização e a prestação de contas, tendo em vista que é um ciclo realizado em dois momentos: (i) o representante recebe autorização para decidir em nome dos representados e decide; em seguida (ii) o representante retorna aos representados para publicização de seus atos. “O representante está autorizado a agir, mas suas avaliações estão sempre em questão. Saber se ele agiu ou não conforme aquela autorização é uma questão posposta a um momento ulterior, quando ele vier a prestar contas de suas ações aos representados” (YOUNG, 2006, p. 154).

O momento da prestação de contas é de suma importância para a elevação da democracia existente, entretanto não é muito praticado, tornando-se inferior ao da autorização. Uma maneira de fortalecer esse momento é a reautorização, por meio de reeleição. Na democracia representativa, os representantes podem ser trocados periodicamente, caso não sejam do agrado dos representados. No entanto, essa prática não deve ser considerada a única forma de controle, pois é essencial que os representados se atentem para que a prestação de contas não ocorra somente pelo motivo da reeleição, pois a

democracia permite que estes convoquem os representantes para que prestem contas da autorização que lhes foi concedida (HIRST, 1992; YOUNG, 2006).

Em pesquisa realizada por Fedozzi e Martins (2015), sobre a trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre/RS, foi possível conhecer que, entre vários indicadores analisados, como a desigualdade do perfil socioeconômico dos representantes e dos representados e a desigualdade de informações e conhecimento das regras de participação, a diminuição da intensidade e da qualidade da prestação de contas são fatores que podem provocar um distanciamento entre os atores, levando ao fortalecimento da elitização política do orçamento participativo.

Quanto à desigualdade socioeconômica supracitada, Macpherson (1978) sinaliza a necessidade de sua minimização, para a efetivação do modelo P, pois a participação exige um sentido mais forte e coeso de comunidade, onde todos tenham o mesmo direito e espaço para participar, independente da situação econômica ou prestígio social. Para o autor também é premente a mudança de consciência da comunidade, passando de consumidora, que opta por “pacotes” políticos e por configurações de produto no mercado, a executora e desfrutadora de políticas públicas, ou seja, uma comunidade engajada, lutando pelas questões da coletividade e gozando de seus benefícios.

Como ressaltam Fedozzi e Martins (2015, p. 199) “a prestação de contas dos representantes (supondo-se as dimensões da informação, da justificação das posições e da sujeição à sanção coletiva) adquiriu centralidade no modelo participativo”. Para Hirst (1992), compelir permanentemente o representante a prestar contas e estar atento ao debate público, pode transformar o processo de elaboração e execução de políticas públicas mais coerente e eficaz. Assim sendo, pode-se afirmar que é dever do representante deliberar em nome dos representados. Contudo, também é dever do representante utilizar a transparência e a publicização como instrumentos primordiais de suas ações, para que haja credibilidade em suas ações, bem como o fortalecimento da instituição participativa. A autorização concedida aos representantes no modelo P não permite que estes ajam conforme os seus próprios interesses e de forma contrária à opinião majoritária dos representados.

Com o propósito de resumir os limites e as possibilidades da representação e da participação, elaborou-se o Quadro 1, que reúne aspectos discutidos no texto do presente estudo.

Quadro 1 – Representação e participação: limites e possibilidades

ELEMENTOS	LIMITES	POSSIBILIDADES
Representação	<ul style="list-style-type: none"> - distanciamento entre representantes e representados, devido ao grande número de representados, ao vasto território e à diversidade de demandas; - valorização da vontade político-partidária acima da vontade dos representados; - poder decisório do representado concentra-se somente no voto; - normatizações instituídas por escolha dos representantes, conforme decisões das organizações partidárias, que podem beneficiar ou prejudicar grupos específicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - eleição periódica dos representantes, pelos eleitores; - poder dos representados de eliminar representantes que fracassam ou reeleger aqueles que melhor executaram as políticas públicas, por meio do voto periódico; - melhor opção para sociedades complexas e grandes territórios, devido às diversas demandas apresentadas e a limitação, de tempo e espaço, em concentrar todos os atores sociais para a democracia direta.
Participação	<ul style="list-style-type: none"> - desigualdade socioeconômica, ocasionando afastamento do processo participativo, pois os cidadãos menos abastados sentem-se excluídos; - desigualdade de informações entre os representantes e os representados, pois as informações ficam concentradas nos representantes e nem sempre estes dão total publicidade aos representados; - a comunidade apresenta, em sua maioria, uma consciência consumidora, que opta por “pacotes” políticos, ao invés de uma consciência copromotora de políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - participação e representação individual, coletiva, voluntária e mais próxima da comunidade; - relação dialética entre representantes e representados, tendo em vista que a representação tem conhecimento das demandas e prioridades da comunidade; - requer diferentes espaços participativos; - pactuação entre os mecanismos de representação (delegados ou conselheiros) e a democracia direta (fóruns, reuniões ou assembleias); - reconhecimento dos atores sociais heterogêneos e da pluralidade cultural, pois todos são convidados a participar e são respeitadas as suas opiniões; - pluralidade de ações coletivas, aprimorando a qualidade das escolhas; - inclusão e emancipação social; - decisões de melhor natureza e ampliação da legitimidade das ações; - aprendizado mobilizatório; - construção de laços de solidariedade e compreensão qualitativa; - maior agilidade e competência do serviço público; - exercício transparente por meio da ação fiscalizadora; - redução de custos, maximização de resultados e minimização de corrupção; - capacidade de favorecer a promoção da justiça social; - ampliação e cristalização da opinião pública.

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Percebe-se, por meio do Quadro 1, que são necessários os dois elementos, representação e participação, para que não ocorra o desmantelamento da democracia, tendo em vista que as limitações da representação são supridas pelas possibilidades da participação (AVRITZER; SANTOS, 2002), a saber: (i) o distanciamento entre representantes e representados que ocorre na representação é minimizado pela proximidade dos representantes em contextos participativos, que tem diálogo com os representados e conhecimento dos problemas da comunidade; (ii) na representação a participação popular se restringe às eleições, sendo que na participação é estendida para vários espaços públicos, que permitem a deliberação das causas públicas em vários momentos; (iii) enquanto no sistema representativo o cidadão vota no candidato escolhido pelos partidos, na participação os representantes são escolhidos livremente pela comunidade, sem interferência partidária; (iv) na representação as decisões são realizadas pelos representantes e, de modo inverso, na participação, há um espaço para exaustiva deliberação, que permite a atuação de uma pluralidade de atores sociais, favorecendo a cidadania inclusiva e a emancipação do cidadão; (v) enquanto na representação o sistema se corrompe pela ausência de prestação de contas, na participação as informações e execuções devem ser transparentes, levando ao maior empenho dos recursos financeiros e agilidade nos serviços públicos.

Frisa-se que ambos os elementos apresentam possibilidades, que devem ser monitoradas e fortificadas, mas também limitações, que causam barreiras ao avanço da democracia, as quais devem ser trabalhadas, buscando aperfeiçoamentos. Sendo assim, deve-se unir o que há de melhor na representação à participação, a fim minimizar as limitações do sistema representativo e fortalecer a democracia existente.

As possibilidades da representação e da participação são capazes de dar sustentabilidade ao sistema instalado, entretanto, também é preciso que estejam claras as regras de participação, ou seja, a metodologia do orçamento participativo, de modo que as informações sejam conhecidas e não ocorra uma situação de subordinação dos representados. Trata-se, a seguir, da metodologia do orçamento participativo.

2.2.3 Metodologia do orçamento participativo

Não existe metodologia rígida para a elaboração do orçamento participativo, tendo em vista que, devem ser levadas em consideração as especificidades do município onde está

sendo implementado; além disso, é importante lembrar que os processos instituídos inicialmente também podem ser modificados e aprimorados durante a execução, de acordo com as necessidades e o amadurecimento da experiência. Mesmo sem regras fixas a seguir, é essencial ressaltar alguns pressupostos indispensáveis para que a experiência do orçamento participativo seja estabelecida e tenha continuidade.

Pires (2001) explana sobre os pressupostos que podem servir de lastro para a definição da estrutura e mecanismos de participação: (i) geografia e forma de ocupação; (ii) natureza dos principais problemas; (iii) história política e econômica.

Quanto à geografia e forma de ocupação é preciso estar atento para como a população ocupa as regiões do município, se há maior concentração urbana pode-se optar por divisão em zonas por densidade demográfica e escolher um local público para a realização das assembleias; se a concentração for maior na zona rural, pode-se optar por núcleos de residência ou de trabalhos (PIRES, 2001). Na experiência de Porto Alegre (RS) há níveis de participação local, caracterizada pela participação direta, em assembleias, conselhos e associações de bairro; depois as demandas seguem para as representações delegadas em fóruns regionais (LÜCHAMNN, 2007).

A natureza dos principais problemas talvez seja o obstáculo maior do orçamento participativo, pois, um município pode ter variados problemas que afetam cidadãos diversos em localidades diferentes e, a falta de entendimento e conciliação desses problemas, pode ocasionar a perda da vontade de participar. Pires (2001, p. 88) explica que “o volume, natureza e alcance dos problemas podem favorecer ou desfavorecer a mobilização popular”, tendo em vista que, alguns cidadãos demandam a falta de habitação, outros o tratamento de lixo e infraestrutura, bem como as melhorias em estradas rurais, entre diversos problemas que podem surgir em uma localidade. Portanto, todas as demandas devem ser tratadas de acordo com suas prioridades e para que a resolução de um problema não crie outro problema, ou afete outra região, são prementes boas proposições e um comitê decisório, que lide com as contingências e que tenha a capacidade de resguardar o processo.

Quando no município onde está sendo realizado o orçamento participativo há um histórico de envolvimento entre a atividade econômica e a política, a adoção dos mecanismos de participação tem menor grau de dificuldade, pois a atividade econômica exerce uma certa influência na vida das pessoas, podendo até mesmo moldar seu comportamento social e político (PIRES, 2001). Prova disso são as associações sindicais, os clubes de trabalhadores, cooperativas de agricultores, entre outras formas, que atraem a participação dos envolvidos e fomentam uma cultura participativa.

Depois de conhecidas a estrutura e mecanismos de participação, explicados acima, o Poder Público precisa se planejar para a inserção popular no planejamento orçamentário. Costa (2010) identificou oito etapas de implantação do orçamento participativo, em vinte e seis municípios, conforme descritas sumariamente no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Etapas de implantação do orçamento participativo

ETAPAS	DESCRIÇÃO
1	Negociação Interna: envolve a definição dos responsáveis na coordenação da experiência, geralmente o Gabinete do Prefeito e uma Secretaria (Governo ou Planejamento, dependendo da estrutura administrativa da Prefeitura) e a definição do conselho do orçamento participativo, formado por membros da sociedade civil.
2	Autorregulamentação e legislação: envolve institucionalização do orçamento participativo, ou seja, a sua legalização, por meio de regimento interno ou de lei ordinária.
3	Divulgação e mobilização: é o momento de dar publicidade das informações do orçamento participativo à população, por meio de linguagem simples e clara, de modo que haja total entendimento e abranja a maior mobilização possível. Nessa etapa toda a sistematização do orçamento participativo deve ser levada ao conhecimento da população.
4	Mapeamento ou divisão do município: consiste no mapeamento dos setores do município, podendo ser aproveitados os grupos articulados existentes na sociedade.
5	Plenárias regionais e temáticas: inicialmente são escolhidos os representantes locais ou regionais, podendo ser delegados ou conselheiros, dependendo da regulamentação, que são incumbidos das tarefas de indicar e deliberar sobre as prioridades do município como um todo. Após as plenárias de eleição dos representantes, seguem-se as plenárias temáticas, onde são apresentadas e discutidas as questões públicas por temas e prioridades. As principais áreas detectadas na pesquisa de Costa (2010) foram: saúde, habitação, assistência social, criança e adolescente e educação.
6	Elaboração da Peça Orçamentária Anual (POA) ou Plano de Investimento (PI): Os representantes em conjunto com os cidadãos e o governo discutem as prioridades e as aprovam em plenárias deliberativas. Logo após é elaborado a POA ou o PI e enviado ao Gabinete do Prefeito para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).
7	Elaboração da LOA: é realizada pelos órgãos técnicos da prefeitura e em seguida é enviada ao Poder Legislativo, para discussão e aprovação até o encerramento da sessão legislativa.
8	Execução e fiscalização das demandas: a LOA entra em vigor em janeiro e deve ser executada até dezembro do mesmo ano. Desse modo, na execução orçamentária, cabe ao conselho do orçamento participativo fiscalizar a LOA e cobrar ações, em caso de atrasos nas obras ou corte orçamentário.

Fonte: Adaptado de Cobra (2010).

Essas oito etapas apresentadas não são necessariamente realizadas uma após a outra, podendo ser realizadas várias delas ao mesmo tempo, sendo significativo o conhecimento das necessidades de cada localidade, a fim de definir como as etapas serão implementadas. Contudo, mesmo com todas as etapas de execução do orçamento participativo bem definidas, a continuidade e a legitimação do orçamento participativo nos municípios não é garantida,

pois é premente um conjunto de variáveis para a sua concretização. É preciso uma dimensão participativa, que circunde tanto a população quanto o governo; também é preciso que esses atores participantes tenham cultura participativa e sejam coesos; são necessários os recursos orçamentários e financeiros disponíveis para a realização das prioridades; e também é essencial a institucionalização do orçamento participativo, por meio de regimento interno ou lei ordinária (COSTA, 2010).

A metodologia do orçamento participativo de Porto Alegre (RS) é realizada, até os dias atuais, em duas modalidades de participação, uma regional, referente às demandas territorializadas e a outra temática, que envolve as discussões em temas específicos, de todas as regiões do município. Essa participação também é realizada em três etapas, conforme demonstra Fedozzi (2001), no Quadro 3, que segue:

Quadro 3 – Etapas do orçamento participativo de Porto Alegre (RS)

ETAPAS	DESCRIÇÃO
1	São realizadas duas rodadas oficiais e uma intermediária de assembleias regionais e temáticas. A primeira rodada oficial acontece entre os meses de março e abril, onde o Poder Executivo faz a prestação de contas da execução do orçamento participativo do ano anterior. A reunião intermediária é realizada pelos cidadãos, para a escolha de três prioridades setoriais (saneamento, pavimentação de vias e saúde), as quais são hierarquizadas em ordem de importância. A segunda rodada oficial acontece entre os meses de junho e julho, onde os cidadãos apresentam as demandas prioritizadas e elegem os representantes do COP, e o Poder Executivo coloca a disposição os cálculos de receita e despesa, a fim de nortear a elaboração do orçamento.
2	São formadas as instâncias institucionais de participação: o COP, principal instância e os fóruns de delegados, que tem caráter consultivo e fiscalizador. A formação dessas instâncias ocorre por meio de eleições, obedecendo ao princípio da proporcionalidade das regiões; todos os cidadãos maiores de 16 anos têm direito ao voto.
3	Entre os meses de julho e agosto, após a posse do COP e dos delegados, dá-se início a exposição minuciosa das demandas prioritárias do orçamento, para a composição do plano de investimentos. Nessa etapa o Poder Executivo concilia as demandas do orçamento participativo às suas proposições de obras; o COP delibera sobre a distribuição dos recursos e aprova o Regimento Interno de funcionamento do orçamento participativo.

Fonte: Adaptado de Fedozzi (2001).

Nessas etapas do orçamento participativo, do Quadro 3, cabe aos delegados representar diretamente a população no processo de participação, em assembleias e fóruns, e compor o COP. É importante destacar os trabalhos do COP de Porto Alegre (RS) que compreendem basicamente a discussão da receita e da despesa e a elaboração do PI, contendo a lista detalhada das obras prioritizadas. Cabe também ao COP a definição de um método, que relaciona critérios objetivos e universais para as formas de distribuição dos recursos cada um dos setores de investimentos, com pesos e notas em cada um dos critérios: (i) carência do

serviço ou infraestrutura urbana de cada região; (ii) população total de cada região; (iii) prioridade da região quanto aos setores de investimentos (FEDOZZI, 2001).

De forma abrangente, o orçamento participativo traz consigo uma metodologia de relacionamento entre a sociedade civil e o governo do município, que representa um alto valor para a cidadania inclusiva e para a maior abrangência da democracia. No entanto, não pode ser alimentado por falsas expectativas, tanto do lado da sociedade, quanto do lado do governo, tendo em vista que pode acabar por desmotivar esse instrumento tão importante de aprimoramento democrático. Do lado da sociedade civil, a falsa expectativa pode ser alimentada pelo não atendimento das reivindicações, podendo ocasionar, quando não há informações clarividentes, a desmobilização. Do lado do governo, a falsa expectativa pode ser a espera da docilidade por parte dos cidadãos, por achar que está tomando uma iniciativa digna de louvor, em oferecer a oportunidade de manifestação pública, podendo levar ao encerramento dessa prática progressista (PIRES, 2001).

Portanto, é essencial, por parte do governo, uma profunda reflexão sobre as falsas expectativas e dirigir sua atenção para a construção de um processo participativo calcado na elevação da democracia, regido por princípios metodológicos que afastem as possibilidades de intervenção clientelista, bem como deixando de lado o método tradicional de realização do orçamento público.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, serão tratados os aspectos referentes à metodologia utilizada para a realização do presente estudo, no que tange à natureza da pesquisa, à amostragem e aos instrumentos de coletas de dados, bem como às técnicas de organização e interpretação dos dados.

3.1 NATUREZA DA PESQUISA

Mediante a necessidade de atender aos objetivos desta pesquisa, que teve o intuito de analisar quais elementos presentes nos processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí-MG, potencializam e/ou limitam a vigência de princípios e práticas democráticos no município, este estudo foi desenvolvido sob uma abordagem qualitativa.

A pesquisa qualitativa auxilia no entendimento de problemas complexos, a fim de analisar com profundidade a interação de certas variáveis, bem como compreender e categorizar movimentos dinâmicos, de acordo com a perspectiva dos sujeitos participantes (GODOY, 1995a; RICHARDSON, 1999). Na abordagem qualitativa, o pesquisador tem contato direto com o objeto de estudo, em seu ambiente natural, para que haja maior compreensão das ocorrências; o pesquisador é o instrumento de observação, seleção, análise e interpretação dos dados; de maneira geral os dados são coletados em forma de gravação ou anotações em papel, tornando bastante intenso o trabalho de campo (GODOY, 1995a).

O estudo foi restrito ao Município de Cambuí-MG, o qual está em fase experimental de implantação do orçamento participativo. Portanto, a pesquisa foi classificada como descritiva, dado a necessidade de apreensão dos elementos que fomentam e/ou limitam a experiência do orçamento participativo no Município.

Segundo Gil (2002), a pesquisa descritiva tem como foco o reconhecimento das características de um fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, havendo a possibilidade de observação dos fatos, bem como o registro, a análise, a classificação e a interpretação, sem a interferência do pesquisador.

Tendo em vista que foram analisados com profundidade os fenômenos sociais do orçamento participativo em uma localidade, a presente pesquisa também foi caracterizada como estudo de caso. Segundo Godoy (1995b), a pesquisa pode ser tipificada como estudo de caso quando o objeto de estudo é uma unidade, a qual será analisada intensamente. A autora ainda explica que o estudo de caso pode ser utilizado quando o foco da pesquisa são fenômenos atuais e que devem ser analisados em um contexto de vida real, levando o pesquisador a destacar as várias dimensões em que os fenômenos se apresentam.

3.2 AMOSTRAGEM E INSTRUMENTOS DE COLETAS DE DADOS

Para a seleção de informantes foi utilizado o método da amostragem não probabilística por julgamento, tendo em vista que a pesquisa buscou compreender causas e consequências no contexto empírico da implementação do orçamento participativo.

Nessa amostragem, os critérios para as escolhas foram subjetivos e exclusivos da pesquisadora, que se utilizou de seu discernimento para escolher informantes com maior capacidade de prover informações sobre o objeto de estudo (COLAUTO; BEUREN, 2008). Foi utilizada, como critério de escolha da amostra, a participação ativa dos representantes da sociedade civil e do Poder Público, nos processos do orçamento participativo.

Quanto às técnicas de coletas de dados, foram utilizadas a entrevista semiestruturada, a observação não participante e a pesquisa documental.

A entrevista é uma técnica de coleta de dados muito utilizada no campo das ciências sociais, dado o contato face a face, pesquisador e entrevistado, o que permite compreender o sentimento das pessoas sobre determinado assunto e maior interação e conhecimento da realidade dos entrevistados (COLAUTO; BEUREN, 2008). A entrevista semiestruturada parte de questionamentos básicos, sustentados em teorias relacionadas à pesquisa; no decorrer da entrevista outros questionamentos poderão ser adicionados, a maneira que vão surgindo, valorizando o pensamento espontâneo e criativo do entrevistado (TRIVIÑOS, 1987).

Destarte, inicialmente, foram selecionados 6 representantes da sociedade civil e 4 representantes do Poder Público, dentre os que estiveram envolvidos ativamente com as dinâmicas de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo no Município de Cambuí-MG, para participar da entrevista; essa configuração foi adotada pois buscou-se um equilíbrio de perspectivas na pesquisa empírica. As entrevistas foram realizadas durante

os dias 14 e 30 de novembro do ano de 2016, em horários e locais estabelecidos pelos entrevistados.

Os representantes da sociedade civil atenderam com satisfação ao convite da pesquisadora para a entrevista, não havendo nenhuma limitação ou constrangimento. Foi trocado apenas um entrevistado, dado que havia mudado para outra localidade, nos dias da realização da pesquisa.

Quanto aos entrevistados do Poder Público também não foram registradas restrições, os quais disponibilizaram prontamente parte de seu tempo. Vale salientar que foi entrevistado um representante a mais do Poder Público, por interesse pessoal em participar da pesquisa. Esse interesse ocorreu depois que já havia completado o número dos respondentes, não sendo possível a sua eliminação. Assim, o Poder Público ficou com 5 entrevistados no final.

Na observação não participante, foi realizado um acompanhamento sistemático em seis assembleias, sendo três deliberativas e três de prestações de contas. As assembleias deliberativas foram realizadas no Paço Municipal, nos dias 04/11/2015, 11/11/2015 e 09/02/2016, com início às 19 horas. As assembleias de prestação de contas foram realizadas nos dias 12/05/2016, 16/06/2016 e 11/08/2016, no Paço Municipal, com início às 17 horas. Aspectos importantes para a satisfação do problema de pesquisa foram especialmente observados e relatados em um caderno de campo.

É importante ressaltar que várias assembleias deliberativas e de prestações de contas foram canceladas no segundo semestre do ano de 2016, por se tratar do período eleitoral. No entanto, não comprometeu o resultado final da pesquisa, pois a coleta de dados realizada foi suficiente para dar a sustentação necessária aos resultados.

Quanto à pesquisa documental foram utilizadas informações restritas aos documentos que não haviam recebido nenhum tratamento analítico, relativos ao orçamento participativo, como atas de assembleias, relatórios, folhetos de publicações dos processos de participação, cartilhas e o espaço *on line* no sítio oficial da Prefeitura.

A pesquisa documental ocorreu nos dias 07/10/2016, 14/10/2016, 21/10/2016, 28/10/2016 e 18/11/2016, no Departamento de Contabilidade da Prefeitura, em horários de expediente, previamente estabelecidos com a chefia. Não houve restrições ao acesso dos documentos, sendo disponibilizada toda a documentação relativa ao orçamento participativo e a outros demonstrativos contábeis, para a pesquisadora.

Registra-se que essa pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), por meio da Plataforma Brasil, e teve seu parecer consubstanciado pela aprovação, em novembro de 2016.

3.3 ORGANIZAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Para a organização e interpretação dos dados coletados nas entrevistas foi utilizado o método de análise de conteúdo. Esse método busca melhor compreensão da comunicação entre os homens, com enfoque no conteúdo das mensagens (COLAUTO; BEUREN, 2008).

Segundo Richardson (1999), a análise de conteúdo tem o propósito de extrair os momentos mais relevantes da comunicação humana e deve ser sustentada em conceitos teóricos, de modo que o pesquisador possa ter maior profundidade e clareza em suas inferências. No entendimento de Bardin (2011), inicialmente é imprescindível instituir um agrupamento das informações por categorias, o objeto e sua relação simbólica. As categorias que foram utilizadas nesta pesquisa, para a organização das falas dos informantes, estão detalhadas no Quadro 4, que segue:

Quadro 4 – Categorias da pesquisa

CATEGORIAS	INDICADORES
Aspectos associados à concepção do orçamento participativo de Cambuí	a) elementos que potencializam a vigência de práticas democráticas no município; b) elementos que limitam a vigência de práticas democráticas no município.
Aspectos associados à implementação do orçamento participativo de Cambuí	a) elementos que potencializam a vigência de práticas democráticas no município; b) elementos que limitam a vigência de práticas democráticas no município.
Aspectos associados à avaliação do orçamento participativo de Cambuí	a) elementos que potencializam a vigência de práticas democráticas no município; b) elementos que limitam a vigência de práticas democráticas no município.

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

A inferência foi realizada após a classificação das falas em categorias, com a missão de dar tratamento aos resultados, orientada pelos polos de comunicação: emissor, receptor, mensagem e canal.

Dessa forma, o conteúdo das entrevistas foi gravado e depois transcrito, para facilitar a tarefa de compreensão da pesquisadora. Após essa fase, as informações foram categorizadas, ou seja, extraídas as partes utilizáveis e correlacionadas ao problema da pesquisa, proporcionando condições às ilações da pesquisadora (RICHARDSON, 1999).

4 O MUNICÍPIO DE CAMBUÍ-MG E O PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Para contextualização do orçamento participativo realizado no Município de Cambuí-MG será apresentado, neste capítulo, a caracterização do município em estudo, bem como a descrição dos processos do orçamento participativo.

4.1 O MUNICÍPIO DE CAMBUÍ-MG

O nome de Cambuí tem dois significados conhecidos. O primeiro significado fala que o topônimo Cambuí provém do tupi-guarani, *cambí* (leite) e *í* (água) que significa água leitosa. O segundo significado pode ser a planta ou folha que se desprende (mirtácea) de uma árvore típica na região, que recebe o nome de “Pau Cambuí” (IBGE, 1958).

Segundo a tradição quanto à povoação, diz-se que Cambuí foi rota dos bandeirantes, que vinham para Minas Gerais em busca de ouro e pedras preciosas e também de outros aventureiros que vieram depois dos bandeirantes em busca de exploração dos “descobertos”⁹. Cambuí também foi via de acesso preferida pelos viajantes em demanda das cidades, vilas e arraiais. Desses vários que passaram por Cambuí, alguns permaneceram na região e se fixaram, a fim de cuidar de lavouras e criação de gado, resultando disso o povoamento da cidade (IBGE, 1958; CAMBUÍ, 2012).

Em 1813 foi construída uma capela dedicada a Nossa Senhora do Carmo, pelo Capitão Francisco Soares de Figueiredo, devido ao rápido estabelecimento e desenvolvimento do povoado. Em 1850, por meio da Lei Provincial nº 571, o povoado Nossa Senhora do Carmo de Cambuí foi elevado a distrito, pertencente ao Município de Jaguari (Camanducaia). Em 1889, o distrito foi elevado à vila e passou a ter o nome de Cambuí. Em 24 de maio de 1892, por meio da Lei Estadual nº 23, a vila foi elevada à categoria de cidade, ficando com o nome oficial de Cambuí, que permanece até os dias atuais (IBGE, 1958).

Localizado no Sul do Estado de Minas Gerais, na região da Serra da Mantiqueira, microrregião de Pouso Alegre, conforme Figura 1, o Município de Cambuí tem uma unidade

⁹ Descobertos era o nome dado às terras já devassadas pelos bandeirantes (IBGE, 1958).

de área territorial de 244,567 km², com uma população de 26.488 habitantes¹⁰, pelo Censo de 2010, e densidade demográfica de 108,31 hab/km² (IBGE, 2011; IBGE, 2016).

O Município é cortado pela Rodovia Fernão Dias (BR 381), conforme pode ser verificado na Figura 1, que tem uma circulação média de aproximadamente 15 mil veículos por dia e cerca de um quarto da população mineira utiliza essa rodovia para o trabalho (IBGE, 2016). Apresenta como municípios limítrofes Bom Repouso, Camanducaia, Córrego do Bom Jesus, Consolação, Estiva, Itapeva e Senador Amaral (CAMBUÍ, 2012).

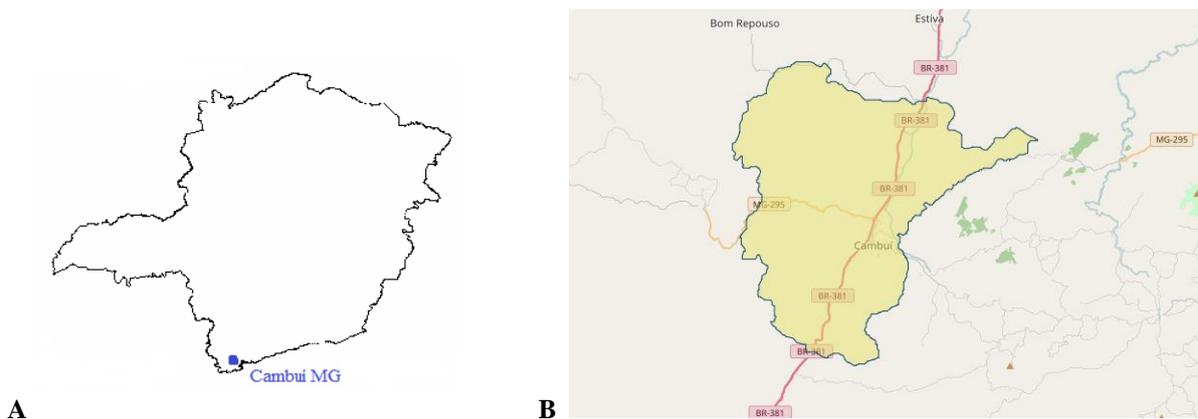


Figura 1 – Mapa de Cambuí:

A) Localização no Estado de Minas Gerais

B) Cambuí e a Rodovia Fernão Dias (BR 381)

Fonte: IBGE (2016).

Esses municípios limítrofes têm menor porte, no sentido de número de população, trabalho, comércio e serviços e, portanto, utilizam os comércios de Cambuí para compras e prestação de serviços. Vale ressaltar também que, Cambuí é uma Comarca que tem três municípios limítrofes em sua circunscrição, os quais são: Bom Repouso, Córrego do Bom Jesus e Senador Amaral. Para o atendimento da demanda dessa Comarca, Cambuí conta com os seguintes órgãos estaduais: Fórum, Ministério Público, Cartório Eleitoral, Batalhão de Polícia, Agência da Secretaria Estadual de Fazenda, Delegacia e Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA). Tem também uma Junta Militar, órgão federal, para atender o alistamento militar dos jovens da Comarca e de outros municípios circunvizinhos (CAMBUÍ, 2015b).

Atualmente, o Município atende sua população local com cinco centros municipais de educação infantil, oito escolas municipais de ensino básico, duas escolas estaduais de ensino básico e médio, dez unidades básicas de saúde e uma policlínica. Atende também a população

¹⁰ Estima-se que a população de Cambuí aumentou para 28.924 pessoas em 2016, conforme dados do IBGE (2016).

local e os municípios limítrofes com um polo educacional de ensinos superior e técnico à distância (EAD), um hospital filantrópico, um asilo, uma casa de amparo à criança e ao adolescente, uma associação de apoio às pessoas portadoras de necessidades especiais, duas rádios FM, uma televisão comunitária, um cinema e seis estabelecimentos bancários (CAMBUÍ, 2015b).

De acordo com o IBGE (2016), o valor adicionado¹¹ de Cambuí é composto pelos seguintes itens, conforme pode ser visto no Gráfico 1:

- a) agropecuária: R\$ 20.806.000,00;
- b) indústria R\$ 184.685.000,00;
- c) serviços R\$ 328.348.000,00, exclusive administração, saúde e educação públicas e seguridade social;
- d) administração, saúde e educação públicas e seguridade social: R\$ 93.477.000,00.

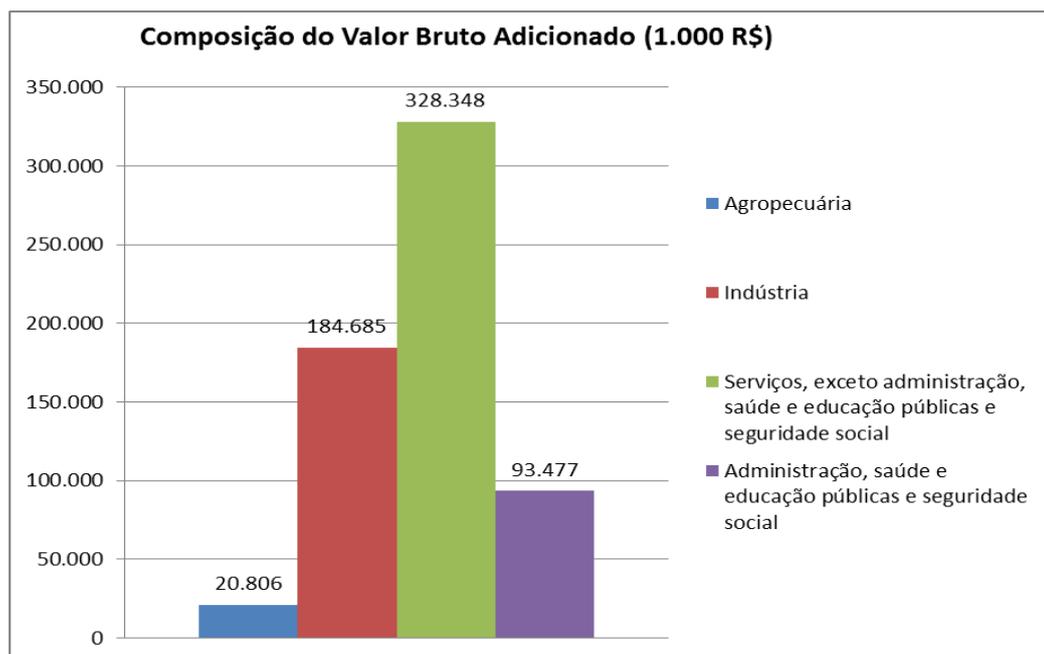


Gráfico 1 – Composição do valor bruto adicionado de Cambuí.
Fonte: Adaptado de IBGE (2016).

Nota-se que a maior concentração do valor adicionado de Cambuí está em serviços, com 52,34%; seguido da indústria com 29,44%; depois vem o item administração, saúde e educação públicas e seguridade social com 14,90% e, por último, a agropecuária com 3,32%. O Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes, em 2014, foi de 753.555 e o PIB per capita

¹¹ De acordo com o § 1º, art. 3º, da Lei Complementar nº 63/1990, o valor adicionado do município corresponde ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas em cada ano civil (BRASIL, 1990).

de 26.531,75. Em 2014, também foi constatado um total de 14.330 pessoas ocupadas, sendo que 6.464 delas são assalariadas e o salário médio mensal de 1,8 salários mínimos (IBGE, 2016).

Das 26.488 pessoas residentes em Cambuí (Censo de 2010), 22.359 tem suas residências na zona urbana e 4.129 na zona rural; 13.233 são homens, 13.255 são mulheres e 23.170 são alfabetizadas (IBGE, 2011), conforme Gráfico 2.

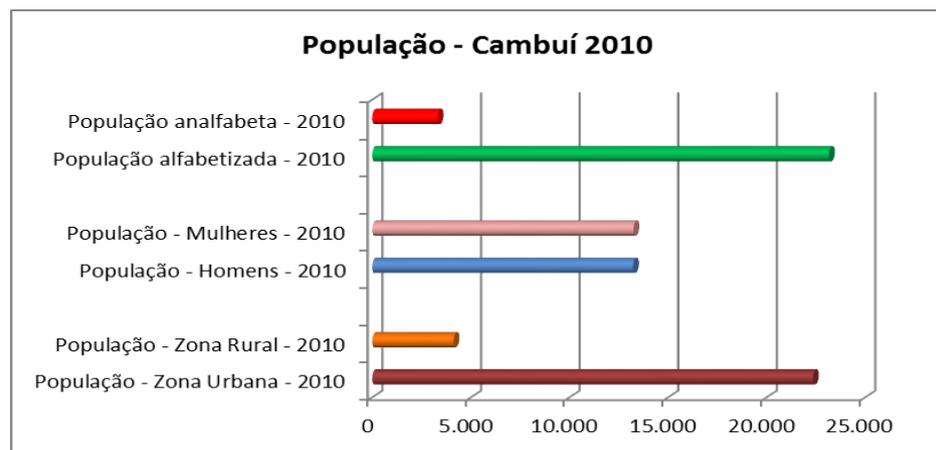


Gráfico 2 – Distribuição da população de Cambuí.
Fonte: Elaborado a partir dos dados do IBGE (2011).

Percebe-se que a 84,41% da população de Cambuí está concentrada na zona urbana, sendo somente 15,59% na zona rural. A população é quase que dividida ao meio, entre homens (49,96%) e mulheres (50,04%), sendo que 87,47% desses são alfabetizados. Há um programa de ensino, chamado Educação para Jovens e Adultos (EJA), que funciona na Escola Municipal Dr. Carlos Cavancanti, em parceria com o Estado de Minas Gerais, o qual tem auxiliado na alfabetização de jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de estudar no período normal (CAMBUÍ, 2015b).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010 foi de 0,751, situando o Município na faixa de desenvolvimento humano alto (IDHM entre 0,700 e 0,799), o que o colocou no 38º lugar do ranking do Estado de Minas Gerais e 526ª posição no ranking nacional (ADHB, 2011; IBGE, 2016). A dimensão que mais contribuiu para o IDHM do Município foi a Longevidade com índice de 0,872, seguida da Renda, com índice de 0,722, e de Educação com índice de 0,674 (ADHB, 2011), conforme Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes do Município de Cambuí - MG

IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,220	0,521	0,674
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	20,37	34,74	49,21
% de 5 a 6 anos na escola	30,92	79,61	89,19
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental regular seriado ou com fundamental completo	43,98	84,29	91,30
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	15,77	58,99	73,88
% de 18 a 20 anos com médio completo	0,98	32,29	60,81
IDHM Longevidade	0,700	0,801	0,872
Esperança de vida ao nascer*	67,00	73,04	77,33
IDHM Renda	0,618	0,670	0,722
Renda per capita (em R\$)	374,87	518,33	712,90

Fonte: ADHB (2011).

*Nota: Número médio de anos que as pessoas deverão viver a partir do nascimento, se permanecerem constantes ao longo da vida o nível e o padrão de mortalidade por idade prevalecentes no ano do Censo.

De 1991 a 2010, o IDHM do município passou de 0,457, em 1991, para 0,751, em 2010, promovendo em uma taxa de crescimento de 64,33% para o município, enquanto o Brasil teve um crescimento de 47%. A dimensão que teve maior índice de crescimento, em termos absolutos, foi à Educação (crescimento de 0,454), seguida por Longevidade (crescimento de 0,172) e por Renda (crescimento de 0,104) (ADHB, 2011).

Quanto à organização administrativa e política municipal, Cambuí tem quatro órgãos públicos, sendo assim a sua composição:

- a) Poder Legislativo: Câmara Municipal, composta de nove vereadores e nesse ano de 2017 foi para a sua 18ª legislatura;
- b) Poder Executivo: Prefeitura Municipal; Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) que é uma autarquia com a atribuição de gerenciar a água e o esgoto do Município; e o Fundo de Aposentadoria e Pensão dos Servidores Públicos Municipais (FAPEM) que também é uma autarquia, a qual tem a atribuição de administrar as pensões e aposentadorias dos servidores públicos municipais efetivados por concurso público.

Como o presente estudo foi desenvolvido no âmbito do Poder Executivo, especificamente na Prefeitura, no próximo tópico serão citadas informações referentes a esse órgão, especificamente quanto às questões orçamentária e financeira.

4.1.1 Prefeitura Municipal de Cambuí-MG e o orçamento participativo

A Prefeitura Municipal de Cambuí tem sua estrutura básica constituída dos seguintes órgãos, conforme art. 7º da Lei Municipal nº 2.041 de 2008: Gabinete do Prefeito; Secretaria de Governo, Cultura, Esporte e Lazer; Procuradoria do Município; Secretaria de Administração e Fazenda; Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social; Secretaria de Saúde; Secretaria de Educação; Secretaria de Obras e Serviços Públicos e Secretaria de Assistência Social (CAMBUÍ, 2008).

Todas as secretarias estão subordinadas diretamente ao Gabinete do Prefeito, conforme Figura 2, de onde provém todas as ordens para a execução de atividades, além das atribuições normais das secretarias, as quais estão instituídas na Lei Municipal nº 2.041 de 2008 (CAMBUÍ, 2008).

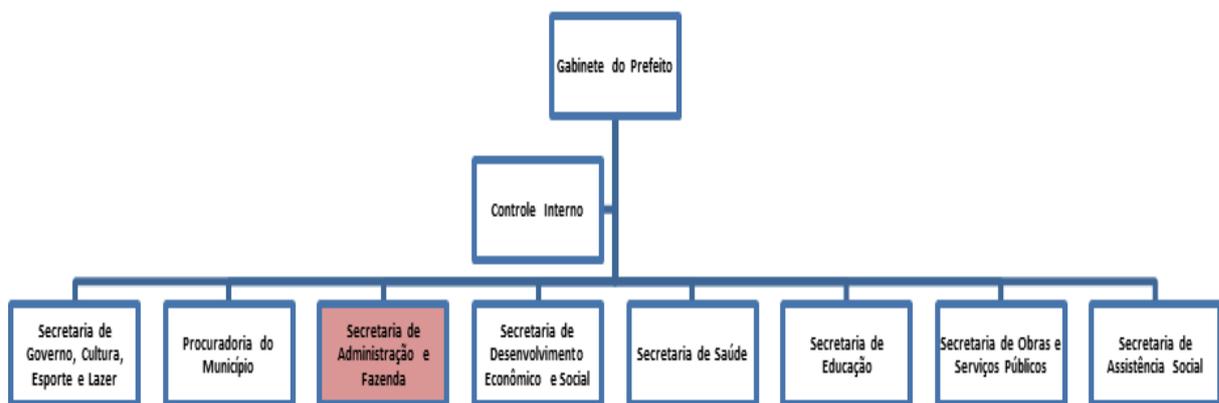


Figura 2 – Organograma da Prefeitura Municipal de Cambuí.
Fonte: CAMBUÍ (2008).

O presente estudo terá como escopo apenas as atividades exercidas pela Secretaria de Administração e Fazenda, que tem como atribuição precípua o planejamento e execução orçamentária e financeira da Prefeitura, além de outras tarefas e projetos que são realizados, de acordo com as legislações municipal, estadual e federal, bem como em conformidade com

os preceitos das instruções normativas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG) (CAMBUÍ, 2008). Outrossim, foca-se nas atribuições dessa Secretaria, tendo em vista ter sido peça fundamental na implementação e realização do orçamento participativo no Município.

Para apreensão da execução orçamentária e financeira do Município, foram analisados os anos 2013, 2014, 2015 e 2016, no que diz respeito as receitas e despesas realizadas, e percebeu-se que houve um equilíbrio financeiro, exceto no ano de 2014 em que a receita realizada foi menor que a despesa realizada ocasionando um desequilíbrio no valor de R\$ 1.247.057,65, o qual foi coberto pelo saldo bancário registrado no ano anterior, conforme pode ser visto no Gráfico 3. Tal desequilíbrio ocorreu em função de novos projetos inseridos no planejamento orçamentário, para despesas de investimento e que poderiam ser pagas com saldo de recursos financeiros do ano anterior. De acordo com os relatórios estudados, a Prefeitura se ateu ao equilíbrio financeiro, para não contrariar os ditames da Lei Complementar nº 101 de 2000 (CAMBUÍ, 2013a; CAMBUÍ, 2014a; CAMBUÍ, 2015a; CAMBUÍ, 2016a).

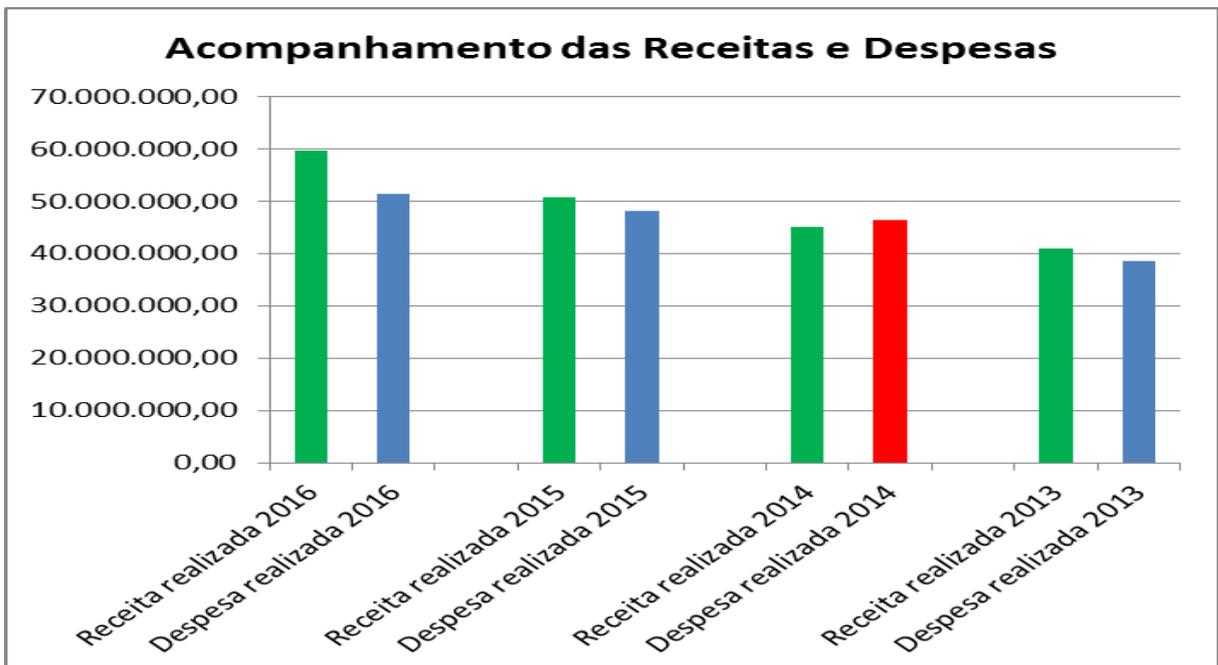


Gráfico 3 – Acompanhamento das receitas e despesas.

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa (CAMBUÍ, 2013a; CAMBUÍ, 2014a; CAMBUÍ, 2015a; CAMBUÍ, 2016a).

No ano de 2016 a receita realizada teve o valor de R\$ 59.751.578,01 e a despesa realizada o valor de R\$ 51.382.557,70, tendo um saldo positivo de R\$ 8.369.020,31. No ano de 2015 a receita realizada foi de R\$ 50.702.905,39 e a despesa realizada de R\$

48.159.021,92, tendo um superávit de R\$ 2.543.883,47. Em 2014 a receita realizada foi de R\$ 45.060.616,25 e a despesa realizada foi de R\$ 46.307.673,90, ficando um saldo negativo de R\$ 1.247.057,65. E em 2013 a receita realizada foi de R\$ 40.930.196,78 e a despesa realizada de R\$ 38.491.634,11, ficando um saldo positivo de R\$ 2.438.562,67 (CAMBUÍ, 2013a; CAMBUÍ, 2014a; CAMBUÍ, 2015a; CAMBUÍ, 2016a).

O equilíbrio entre as receitas e despesas é muito importante para a saúde do órgão público e é uma exigência da Lei Complementar nº 101/2000, que intuiu uma gestão fiscal responsável e transparente, onde as ações públicas devem ser planejadas e sua execução deve ser de acordo com as receitas realizadas, para que não ocorra o endividamento desenfreado do ente público (BRASIL, 2000).

A Prefeitura de Cambuí tem perseguido o equilíbrio das contas públicas, mesmo com a crise financeira que está ocorrendo no país, que tem prejudicado a realização das receitas, as quais, de forma geral, não tem sido efetivadas conforme a projeção inicial. O que ajudou a realizar as receitas acima do projetado inicialmente, nos anos de 2015 e 2014, foram as assinaturas de convênios para construções de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e de Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), bem como as assinaturas de programas não previstos inicialmente, referentes à assistência básica da saúde (CAMBUÍ, 2013a; CAMBUÍ, 2014a; CAMBUÍ, 2015a; CAMBUÍ, 2016a), demonstrada no Gráfico 4, a seguir:

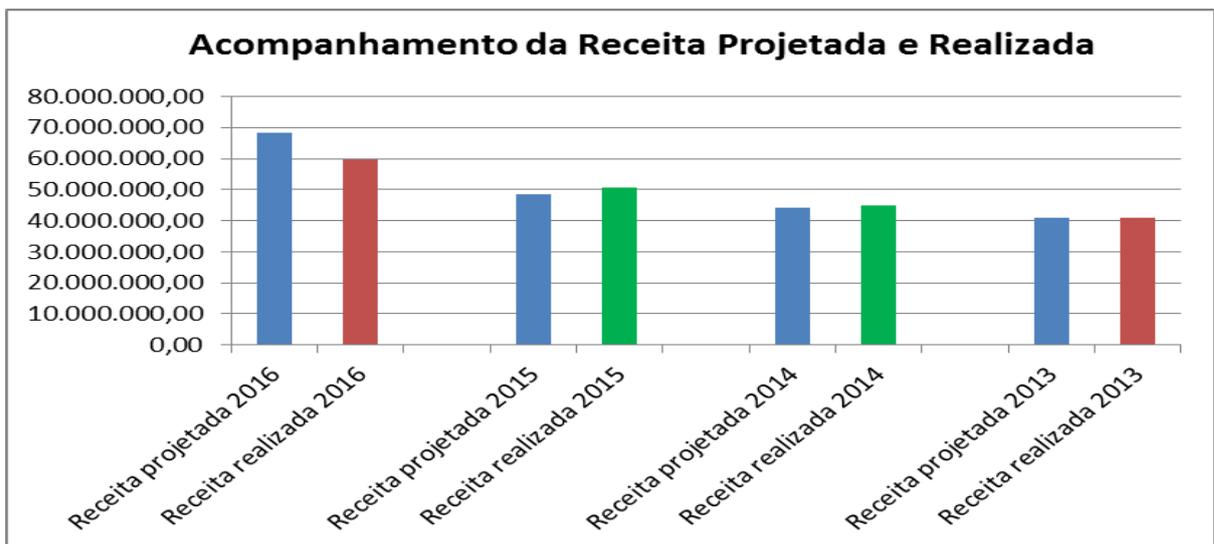


Gráfico 4 – Acompanhamento da receita projetada e realizada.

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa (CAMBUÍ, 2013a; CAMBUÍ, 2014a; CAMBUÍ, 2015a; CAMBUÍ, 2016a).

No ano de 2016 a receita projetada foi de R\$ 68.400.000,00 e a realizada de R\$ 59.751.578,01, tendo uma diferença para menos no valor de R\$ 8.648.421,99. No ano de 2015

a receita projetada foi de R\$ 48.500.000,00 e a realizada de R\$ 50.702.905,39, o que ocasionou uma diferença para mais de R\$ 2.202.905,39. Em 2014 a receita projetada foi de R\$ 44.000.000,00 e a realizada de R\$ 45.060.616,25, que deu uma diferença para mais de R\$ 1.060.616,25. E no ano de 2013 a receita projetada foi de R\$ 41.000.000,00 e a realizada de R\$ 40.930.196,78, dando uma diferença para menos de R\$ 69.803,22 (CAMBUÍ, 2013a; CAMBUÍ, 2014a; CAMBUÍ, 2015a; CAMBUÍ, 2016a).

Nas Leis Orçamentárias Anual (LOA) do Município de Cambuí, dos anos de 2013 e 2014, não houve previsão de execução de orçamento participativo, tendo em vista que a sua implantação se deu em julho de 2014. Já nas LOAs dos anos de 2015 e 2016 houve a previsão e execução, bem como está previsto para o ano de 2017 (CAMBUI, 2012; CAMBUI, 2013; CAMBUÍ, 2014; CAMBUÍ, 2015; CAMBUÍ, 2016).

Em 2015 foi previsto o valor de R\$ 1.500.000,00 num universo de valor inicial total da LOA de R\$ 46.120.000,00¹², o que equivale a 3,25%. No ano de 2016 foi previsto o valor de R\$ 800.000,00 num total inicial de R\$ 65.823.000,00, equivalendo a um percentual de 1,22%. Para o ano de 2017 está previsto um valor de R\$ 481.000,00 em um valor total inicial de R\$ 66.000.000,00, que equivale a 0,73% (CAMBUÍ, 2014; CAMBUÍ, 2015; CAMBUÍ, 2016). Tais previsões podem ser visualizadas no Gráfico 5, a seguir:

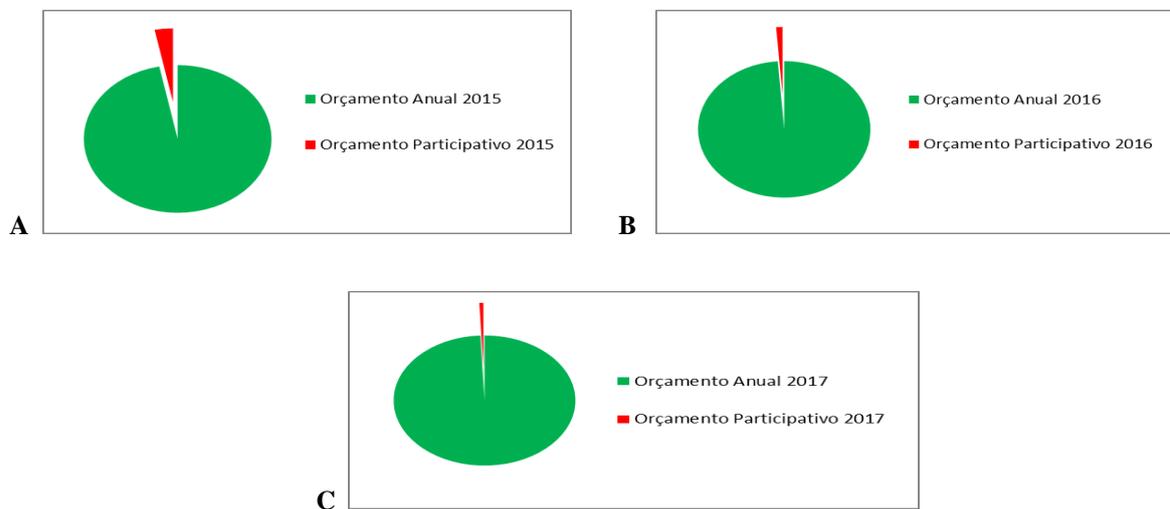


Gráfico 5 – Percentual do orçamento participativo no orçamento anual.

- A) Orçamento anual de 2015
- B) Orçamento anual de 2016
- C) Orçamento anual de 2017

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa (CAMBUÍ, 2014; CAMBUÍ, 2015; CAMBUÍ, 2016).

¹² O valor inicial da LOA pode não conferir com o valor da receita projetada, tendo em vista que, ao longo da execução orçamentária são assinados vários convênios não previstos na elaboração da LOA, ocasionando o aumento do valor inicialmente projetado.

Dos R\$ 1.500.000,00 previstos para o orçamento participativo em 2015, foi realizado apenas o valor de R\$ 50.013,00; e dos R\$ 800.000,00 previstos para o orçamento participativo de 2016 foi realizado o valor de R\$ 601.036,58, conforme se verifica no Gráfico 6, que segue:

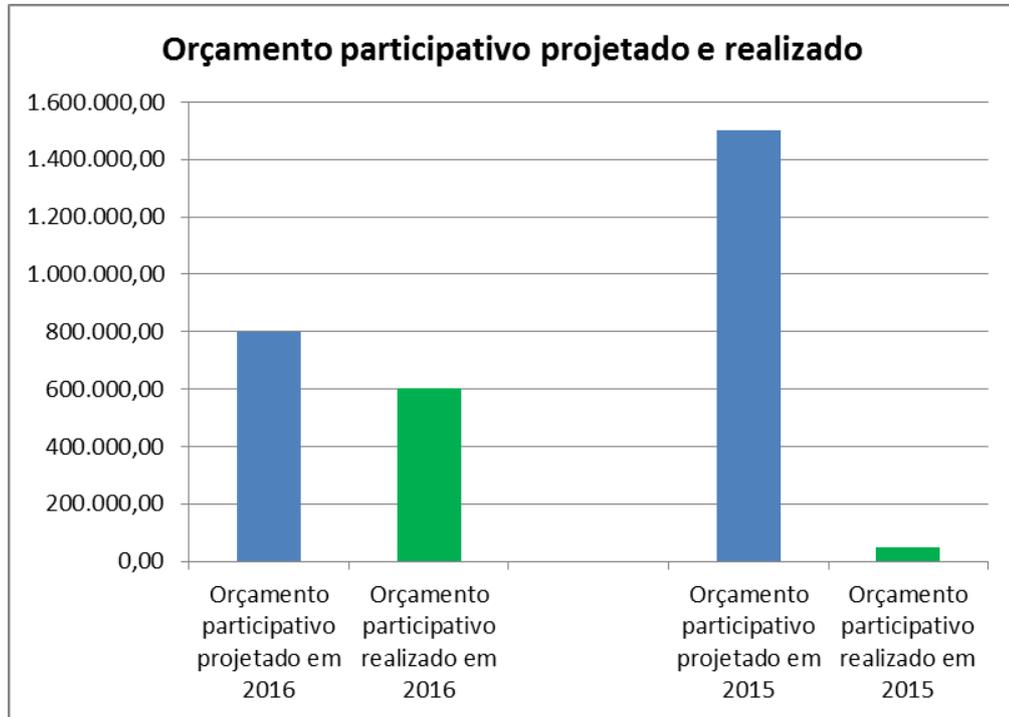


Gráfico 6 – Orçamento participativo projetado e realizado.

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa (CAMBUÍ, 2015a; CAMBUÍ, 2016a).

Percebe-se, por meio das informações supracitadas, que houve empenho da Prefeitura em inserir o orçamento participativo na LOA, entretanto no primeiro ano de execução, em 2015, não houve efetividade quanto aos valores gastos, sendo bem abaixo do inicialmente projetado, equivalendo a apenas 3,34% de execução. Já no ano de 2016, o percentual de execução subiu para 75,13%. Contudo, o investimento em orçamento participativo caiu em 53,33% em relação ao ano de 2015 (CAMBUÍ, 2015a; CAMBUÍ, 2016a).

Relatadas as questões orçamentárias e financeiras referentes a LOA e ao orçamento participativo, passa-se para o processo do orçamento participativo, assunto tratado no próximo tópico.

4.2 O PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CAMBUÍ-MG

O orçamento participativo era uma promessa de campanha eleitoral do Prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT), eleito em outubro de 2012 para o mandato 2013-2016. Assim, após eleito, inseriu como meta em seu plano de governo a realização do orçamento participativo, conforme sua fala a seguir:

Um dos primeiros atos de minha gestão à frente da Prefeitura de Cambuí foi solicitar o Orçamento Participativo – OP. Agora, pela primeira vez na história de nossa cidade, a população tem um instrumento eficaz de participação direta, com os moradores decidindo e influenciando a elaboração do orçamento da cidade, porque, quem sabe o que é melhor para Cambuí é você, cidadão Cambuiense, que mora, estuda e conhece a realidade de nossa cidade. Nada mais justo então que você participe da escolha das prioridades nos investimentos da administração municipal. O Orçamento Participativo de Cambuí é uma proposta de participação popular nas decisões do município. A participação direta e democrática dos cidadãos cambuienses na elaboração do orçamento será uma revolução na prática política, pois será o povo decidindo e definindo os investimentos em nossa cidade (CAMBUÍ, 2014c, p. 5).

Entretanto, foi só em meados de abril de 2014 que se iniciaram os trabalhos para a sua organização e implementação. A Secretaria de Administração e Fazenda tomou a frente dos trabalhos iniciais, com o apoio do Gabinete do Prefeito e da Secretaria de Governo, Cultura, Esporte e Lazer, sendo que, posteriormente, as demais secretarias também manifestaram importantes contribuições bem como alguns servidores públicos (CAMBUÍ, 2014b). “A ideia de orçamento participativo foi amplamente discutida entre o Prefeito, Secretários e alguns servidores. O orçamento público diz respeito ao dinheiro de toda a população e, por isso, não pode ser apenas decisão do Prefeito e dos técnicos da Prefeitura” (CAMBUÍ, 2014c, p. 2).

Inicialmente foi feito um estudo financeiro para mensurar o valor que seria destinado ao orçamento participativo e foram envolvidos nesse estudo a Secretaria de Administração e Fazenda, em conjunto com os técnicos do Departamento de Contabilidade, o Gabinete do Prefeito e a Secretaria de Governo, Cultura, Esporte e Lazer. Assim, foi decidido o valor inicial de R\$ 1.500.000,00, que seria disponibilizado para a população escolher onde deveria ser aplicado (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 1).

O estudo sobre o valor do orçamento participativo foi baseado nas receitas estimadas do Município para o ano seguinte. Foram consideradas somente as receitas de recursos próprios, tendo em vista que, as receitas vinculadas já tem sua destinação previamente estabelecida e não podem ser alteradas. Também foram consideradas a previsão das despesas

de custeio da Prefeitura, bem como os índices obrigatórios de gastos com saúde e educação, e as manutenções de forma geral. “Geralmente os recursos próprios são escassos, dessa maneira tivemos que enxugar algumas despesas para incluir o orçamento participativo” (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 5).

Após esse estudo, partiu-se para os critérios de divisão dos setores do Município, para facilitar a realização das assembleias e a condução dos trabalhos de maneira geral.

[...] primeiro pensou-se em reunir os bairros pelo critério da proximidade, depois foi avaliada a possibilidade de adotar a divisão dos bairros que a Secretaria de Saúde utiliza para a Estratégia da Saúde da Família (ESF). Entretanto, no critério da ESF haviam bairros, em uma única divisão, que eram muito distantes, o que traria dificuldades para a população participar. Então ficou decidido que a divisão dos bairros para o orçamento participativo seria pelo critério da proximidade geográfica, reunindo [...] assim [...] os bairros mais próximos em um único local [...] (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 2).

Dessa forma, o Município foi dividido em 22 setores para a melhor acolhida da população. Também ficou estabelecido onde seriam os espaços utilizados para a realização das assembleias, ficando dispostos, conforme o Quadro 5, que segue:

Quadro 5 – Divisão dos bairros e local das assembleias

(continua)

SETOR	BAIRROS	LOCAL DA ASSEMBLEIA
01	Vazes	Sede da Associação do Bairro Vazes
02	Nossa Senhora Aparecida, Paulo Lopes e Colinas do Itaim	Salão da Igreja do Bairro Nossa Senhora Aparecida
03	Santo Antônio e Cambuí Velho	Salão da Igreja do Bairro Santo Antônio
04	Santa Edwiges	Salão da Igreja do Bairro Santa Edwiges
05	Jardim Américo	Salão da Estratégia da Saúde da Família (ESF) do Bairro Jardim Américo
06	Santo Expedito	Salão da Igreja do Bairro Santo Expedito
07	Lambert, Criciúma e Roseta	Salão da Igreja do Bairro Roseta
08	Braço das Antas, Rosas, Serra dos Rodrigues e Manoel	Salão da Igreja do Bairro Braço das Antas
09	Silva	Casa do Professor “Tião”
10	Meia Léguas e São Miguel	Salão da Igreja do Bairro São Miguel
11	São Benedito, Água Branca, Edith Lopes e Portal das Pedras	Salão da Pastoral São Benedito
12	Lopes, Fonseca e Pessegueiros	Salão da Igreja do Bairro Lopes
13	Rio do Peixe e Campestre	Escola Municipal do Bairro
14	Nunes de Baixo, Nunes de Cima, Bom Sucesso e Vargem do Paiol	Salão da Igreja do Bairro Nunes de Baixo
15	Congonhal	Sede da Associação do Bairro Congonhal
16	São Judas	Salão da Igreja do Bairro São Judas
17	Portão	Salão da Igreja do Bairro Portão
18	Vila Mariana, Vila Glória e Vila Ramos	Salão da Igreja da Vila Mariana

Quadro 5 – Divisão dos bairros e local das assembleias

(conclusão)

SETOR	BAIRROS	LOCAL DA ASSEMBLEIA
19	Vale do Sol	Casa do Valdir
20	Furnas, Anhumas e Itaim	Casa da Dona Lazineira
21	Água Comprida	Salão da Igreja do Bairro Água Comprida
22	Serra do Cabral, Vargem dos Ilhéus e Mata	Salão da Igreja do Bairro Serra do Cabral

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa (CAMBUI, 2014b).

Os bairros mais próximos e com menor número de população foram reunidos em um espaço de fácil acesso e com capacidade para abrigar a todos os participantes. Já os bairros com maior número de população, bem como os bairros mais distantes, ficaram separados em um setor, para melhor atendimento e acomodação dos participantes. “Alguns bairros ficaram sozinhos na divisão, ou por ser muito distantes ou por ter uma população muito vultosa, que inviabilizaria a união com outros bairros, por não haver um local espaçoso o suficiente para acolher todos os participantes” (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 4).

A divisão do Município em setores teve a aprovação da população, que não fez nenhuma objeção, especialmente porque os bairros eram próximos [...] a escolha do espaço causou pequenos constrangimentos em alguns locais, pois pessoas de outras religiões perguntaram o porque de escolher igrejas para a realização das assembleias. Daí foi explicado que não havia outro espaço público para ser feita as assembleias, que o bairro não tinha uma sede da associação, ou escola pública [...] que as igrejas não se importariam com as pessoas presentes, pois a reunião era da comunidade e não religiosa [...] e no final foi esclarecido e entendido [...] e participaram [...] (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 2).

Definidos os setores e o espaço público para a realização das assembleias do orçamento participativo, partiu-se para a organização das etapas. Essa fase contou com a participação da Secretaria de Administração e Fazenda, com o apoio do Gabinete do Prefeito, das demais Secretarias e de funcionários dispostos em auxiliar (CAMBUÍ, 2014b). Foi uma fase mais demorada, porque deveriam ser estabelecidas todas as regras passo-a-passo do orçamento participativo, da melhor maneira possível, para que não houvesse interrupções no decorrer dos trabalhos. Desse modo, o orçamento participativo ficou organizado em oito etapas, que poderiam ser modificadas a cada novo início, a fim de corrigir os embaraços detectados em sua realização (CAMBUÍ, 2014b). O Quadro 6 traz todos os detalhes das etapas, conforme segue:

Quadro 6 – Etapas do orçamento participativo de Cambuí-MG

(continua)

ETAPA	DESCRIÇÃO	AÇÃO
1ª	Formação da equipe	a) Formação de uma Comissão Executiva do Orçamento Participativo (CEOP), formada essencialmente pelos secretários e o contador e outros membros indicados pelo Prefeito Municipal. b) A CEOP deve acompanhar todas as etapas do orçamento participativo.
2ª	Plenárias Informativas	a) A CEOP tem a missão de explicar detalhadamente o processo do orçamento participativo e todas as suas etapas, em todos os setores do Município: 1. Após a plenária informativa, a população deverá se reunir, quantas vezes for necessário e com o maior número de participantes, para listar todas as necessidades dos bairros. 2. A população deve fazer ata das reuniões realizadas e lista de presença, para apresentar nas plenárias deliberativas. 3. A lista das necessidades dos bairros deve ser feita em comum acordo com a população participante e deve ser apresentada nas plenárias deliberativas. b) A CEOP também deve apresentar o recurso orçamentário disponível para o orçamento participativo e as datas das plenárias deliberativas.
3ª	Plenárias Deliberativas	1º critério: atender o maior número de moradores do bairro; 2º critério: beneficiar a população de menor renda; 3º critério: escolher as demandas que estejam dentro do limite do recurso destinado; 4º critério: analisar a viabilidade técnica do empreendimento, como por exemplo, respeito ao meio ambiente. e) Informar a data das plenárias da 5ª Etapa, que serão realizadas com a presença do COP.
4ª	Análise das Demandas	a) Os engenheiros e arquitetos da Secretaria de Obras e Serviços Públicos analisarão a viabilidade técnica e o cálculo financeiro das obras indicadas nas plenárias deliberativas dos setores.
5ª	Plenárias	a) A CEOP deverá esclarecer todas as dúvidas técnicas sobre as obras indicadas nos setores. b) O COP deverá escolher as obras prioritárias que serão realizadas, de acordo com o montante de recursos orçamentários disponibilizados e em conformidade com os critérios de escolha das prioridades, divulgados na 3ª Etapa. A escolha deve ser por consenso, caso não haja, por votação aberta, explicando os motivos da escolha.
6ª	Congresso Municipal do Orçamento Participativo	a) A CEOP deverá apresentar a planilha de custos de cada prioridade do orçamento participativo. b) O COP em conjunto com a CEOP deverá sugerir a ordem de execução das obras. c) A CEOP e o COP devem aprovar o documento final que será inserido no orçamento público do ano seguinte.
7ª	Entrega do Plano de Prioridades ao Prefeito	a) O COP deverá entregar ao Prefeito o Plano de Prioridades do Orçamento Participativo, a fim de que seja incluído no orçamento público.

Quadro 6 – Etapas do orçamento participativo de Cambuí-MG

(conclusão)

ETAPA	DESCRIÇÃO	AÇÃO
8ª	Entrega do Plano de Prioridades na Câmara Municipal.	a) Um representante do COP deverá ocupar a Tribuna Livre da Câmara Municipal, a fim de discursar sobre as etapas do orçamento participativo e entregar oficialmente o Plano de Prioridade do Orçamento Participativo ao Presidente da Câmara Municipal.

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa (CAMBUI, 2014c).

Após a definição das etapas do orçamento participativo, a Secretaria de Administração e Fazenda providenciou o calendário geral para a implementação do orçamento participativo, bem como os locais de realização das reuniões (CAMBUI, 2014c), que ficou da seguinte forma:

- a) 1ª Etapa: junho – Local: Gabinete do Prefeito;
- b) 2ª Etapa: julho e agosto – Local: Bairros;
- c) 3ª Etapa: setembro e outubro – Local: Bairros;
- d) 4ª Etapa: novembro – Local: Secretaria de Obras e Serviços Públicos;
- e) 5ª e 6ª Etapas: novembro – Local: Teatro do Paço Municipal;
- f) 7ª Etapa: novembro – Local: Gabinete do Prefeito;
- g) 8ª Etapa: novembro – Local: Plenário da Câmara Municipal.

Assim, após toda a organização do orçamento participativo, partiu-se para a divulgação nos bairros do Município. Para isso, foram realizadas chamadas nas rádios locais e propagandas na televisão comunitária da cidade. Também, foi disponibilizada uma cartilha *on line* (sítio da prefeitura) e impressa, contendo todas as informações das etapas do orçamento participativo, bem como as datas e locais das plenárias informativas. Essas cartilhas foram distribuídas em todos os bairros do Município (CAMBUÍ, 2014b; CAMBUÍ, 2014c; CAMBUÍ, 2014e). Assim, no dia 17 de julho de 2014 foi realizada a primeira assembleia (plenária informativa) no Bairro Vazes, que contou com a presença de 24 pessoas da sociedade civil e 5 pessoas da CEOP (CAMBUÍ, 2014d). Todas as reuniões dos setores foram realizadas conforme o cronograma e o local estabelecido (CAMBUÍ, 2014d).

[...] havia reunião da Administração Pública nos diversos bairros da cidade, reunindo as pessoas, os cidadãos, perguntando a eles quais seriam as necessidades mais urgentes que tinha em cada um dos locais em que eles residiam [...] algumas reuniões em escolas, outras em centros comunitários, outras em igrejas, mas as pessoas foram reunidas [...] (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 1).

Foram realizadas 22 plenárias informativas que contaram com a presença de 516 pessoas e também foram realizadas 22 plenárias deliberativas que registraram a participação de 640 pessoas, as quais elegeram 60 representantes titulares e 59 representantes suplentes. O Quadro 7, a seguir, traz detalhes sobre a participação nas assembleias de implementação do orçamento participativo.

Quadro 7 – Plenárias de implementação do orçamento participativo (continua)

SETOR	BAIRROS	Nº PESSOAS PLENÁRIAS INFORMATIVAS	Nº PESSOAS PLENÁRIAS DELIBERATIVAS	REPRESENTANTES
01	Vazes	24	53	Titular: 5 - Suplente: 5
02	Nossa Senhora Aparecida, Paulo Lopes e Colinas do Itaim	27	21	Titular: 2 - Suplente: 2
03	Santo Antônio e Cambuí Velho	19	22	Titular: 2 - Suplente: 2
04	Santa Edwiges	18	21	Titular: 2 - Suplente: 2
05	Jardim Américo	27	46	Titular: 4 - Suplente: 4
06	Santo Expedito	28	23	Titular: 2 - Suplente: 2
07	Lambert, Criciúma e Roseta	14	20	Titular: 2 - Suplente: 2
08	Braço das Antas, Rosas, Serra dos Rodrigues e Manoel	19	31	Titular: 3 - Suplente: 2
09	Silva	18	41	Titular: 4 - Suplente: 4
10	Meia Légua e São Miguel	33	52	Titular: 5 - Suplente: 5
11	São Benedito, Água Branca, Edith Lopes e Portal das Pedras	15	30	Titular: 3 - Suplente: 3
12	Lopes, Fonseca e Pessegueiros	41	31	Titular: 3 - Suplente: 3
13	Rio do Peixe e Campestre	18	31	Titular: 3 - Suplente: 3
14	Nunes de Baixo, Nunes de Cima, Bom Sucesso e Vargem do Paiol	20	20	Titular: 2 - Suplente: 2
15	Congonhal	13	13	Titular: 1 - Suplente: 1
16	São Judas	15	5	Sem representatividade por falta de quórum na reunião
17	Portão	18	24	Titular: 2 - Suplente: 2
18	Vila Mariana, Vila Glória e Vila Ramos	17	12	Titular: 1 - Suplente: 1
19	Vale do Sol	23	30	Titular: 3 - Suplente: 3

Quadro 7 – Plenárias de implementação do orçamento participativo

(conclusão)

SETOR	BAIRROS	Nº PESSOAS PLENÁRIAS INFORMATIVAS	Nº PESSOAS PLENÁRIAS DELIBERATIVAS	REPRESENTANTES
20	Furnas, Anhumas e Itaim	31	43	Titular: 4 - Suplente: 4
21	Água Comprida	52	50	Titular: 5 - Suplente: 5
22	Serra do Cabral, Vargem dos Ilhéus e Mata	26	21	Titular: 2 - Suplente: 2
TOTAL		516	640	Titular: 60 Suplente: 59

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa (CAMBUÍ, 2014f; CAMBUÍ, 2014g).

A participação da população nessas 22 plenárias informativas e deliberativas foram registradas em lista de presença e todas as deliberações foram escrituradas em atas, sendo que, nas plenárias deliberativas foram escolhidos, pelos participantes, os representantes titulares e os suplentes.

As plenárias informativas saiu conforme o esperado, a CEOP foi em todos os setores, explicou os trâmites do orçamento participativo e, logo em seguida, não havia muito tempo, foram realizadas as plenárias deliberativas. No meio das plenárias informativa e deliberativa houveram reuniões da população [...] para decidir sobre quais seriam as obras que gostariam que fossem realizadas em seus bairros [...] o Poder Público não teve acesso a essas reuniões da população, não sabemos exatamente como foi [...] só sabemos que as reuniões foram realizadas [...] e nas reuniões deliberativas estavam todos lá, esperando a comissão da Prefeitura, com a lista de prioridades pronta [...] alguns bairros não fizeram a lista de prioridades, daí auxiliamos eles na reunião deliberativa [...] mas deu certo no final (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 5).

Encerradas as plenárias informativas e deliberativas, todas as listas das necessidades dos bairros já estavam em posse do CEOP, partiu-se para a análise das demandas. “Essa etapa quase não saiu, a equipe da Secretaria de Obras demorou muito para fazer as análises, entregou em cima da hora, foi preciso ajuda de funcionários de outras secretarias para que pudesse agilizar o processo” (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 3). Todas as obras requisitadas pela população eram viáveis tecnicamente. Algumas de valor muito alto, que não seria possível inserir no orçamento participativo, devido ao recurso limitado. Assim, foi feita uma planilha e convocada a 5ª Etapa do orçamento participativo (CAMBUÍ, 2014f).

A 5ª Etapa foi realizada em duas fases. A primeira com a presença de 77 representantes, entre titulares e suplentes, mais a CEOP e o Prefeito Municipal. Foram apresentados, a todos os presentes, os números de participantes dos bairros, os representantes de cada setor, as obras escolhidas pela população, bem como sua viabilidade técnica. Nessa

fase a CEOP explanou sobre o orçamento público de forma geral, para sanar as dúvidas da população, que foram levantadas nas plenárias informativas e deliberativas. Foram esclarecidos como as receitas são estimadas, bem como a suas origens e como são fixadas as despesas e o percentual de custos de manutenção da Prefeitura. Falou-se também sobre o valor orçamentário destinado ao orçamento participativo e que as obras deveriam ficar dentro dessa estimativa (CAMBUÍ, 2014f; CAMBUÍ, 2014g).

Na segunda fase da 5ª Etapa “foram convidadas duas pessoas da sociedade civil, para mediar o processo de escolha das prioridades, de modo que a Prefeitura não interferisse em nenhum momento” (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 3). Estiveram presentes 66 representantes, entre titulares e suplentes. Inicialmente foram apresentadas, pela CEOP, as planilhas de custos de todas as obras e passou-se à escolha das prioridades que seriam inseridas no orçamento participativo (CAMBUÍ, 2014f; CAMBUÍ, 2014g).

Dado início às escolhas das prioridades, os mediadores falaram sobre a importância de conhecer os problemas e realidades de todos os setores. Assim, os representantes poderiam pensar melhor em como eleger o que realmente era prioritário (CAMBUÍ, 2014f; CAMBUÍ, 2014g). “No começo foi turbulento, difícil, tumultuado [...] em que processo de egoísmo [...] cada um querendo o seu, cada um querendo pegar a parte deste dinheiro [...] com um final maravilhoso, todo mundo abrindo mão, um ajudando o outro [...]” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 3).

[...] houve negociações intensas, quanto às escolhas das obras [...] houve consenso, toda vez que nós tínhamos um impasse na hora da votação, a gente discutia mais até chegar a um acordo. A gente nunca saiu de lá por decisões forçadas, sempre foi, apesar de ser democrático, sempre foi quase que unânime. Todo mundo entrou em acordo, não teve nenhum voto, não houve necessidade de voto. Sempre foi decidido em comum acordo [...] (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 3).

Dessa forma, foram discutidas e realizadas as escolhas das prioridades que seriam inseridas no orçamento participativo, de acordo com o critério estabelecido inicialmente pelo Poder Público. Alguns representantes acharam que a escolha foi por consenso, outros acharam que não houve consenso, mas sim negociações das prioridades “as prioridades foram definidas conforme os critérios apresentados pelo Poder Público [...] mas não houve consenso, as prioridades foram definidas por votação da sociedade” [...] (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 2). O importante é que houve a decisão da lista das prioridades “[...] e todos os bairros foram atendidos, dentro do orçamento participativo [...]” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 6).

A 6ª Etapa foi realizada com a presença de 47 representantes, entre titulares e suplentes. Nessa assembleia, faltaram representação dos setores 15 e 18. Foi apresentada a planilha de custos das obras escolhidas, pelo CEOP. Nessa assembleia, os representantes escolheram a ordem de prioridade das realizações das obras. “Não teve interferência da Prefeitura na escolha da ordem das prioridades. A Prefeitura não interferiu, deu liberdade: vocês vão escolher [...]” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 6). O documento final foi lido e aprovado por todos os representantes presentes (CAMBUÍ, 2014f; CAMBUÍ, 2014g).

A 7ª Etapa foi realizada no Gabinete do Prefeito, onde foi entregue, pelos representantes, ao Prefeito Municipal, o documento oficial das prioridades do orçamento participativo, elaborado pelos representantes junto com a CEOP, o qual deveria ser inserido no Projeto do Orçamento Anual.

Na 8ª Etapa, foi entregue o relatório oficial das prioridades do orçamento participativo, por um representante escolhido por sorteio (realizado entre todos os representantes), ao Presidente da Câmara, em reunião ordinária da Câmara Municipal. Ficando concluída a implementação do orçamento participativo do Município (CAMBUÍ, 2014f; CAMBUÍ, 2014g).

O orçamento participativo foi inserido como ação no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), com a seguinte rubrica (CAMBUÍ, 2014; CAMBUÍ, 2015; CAMBUÍ, 2016):

- 02 Prefeitura Municipal de Cambuí
- 09 Secretaria de Obras e Serviços Públicos
- 01 Administração, Planejamento e Engenharia
- 04 Administração
- 122 Administração Geral
- 0001 Apoio Administrativo
- 3.058 Atendimento ao Orçamento Participativo
- 339030 Material de Consumo
- 339039 Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica
- 449051 Obras e Instalações
- 449052 Equipamento e Material Permanente

Destarte, foram concluídas todas as etapas de implementação do orçamento participativo. Após a sua implantação, foram realizadas seis reuniões de prestação de contas das realizações das obras, no Teatro do Paço Municipal, com a presença do Prefeito, da CEOP

e dos representantes dos setores. Também, foi disponibilizado um canal de prestação de contas no sítio da Prefeitura, onde, a cada obra realizada, eram postadas as fotos e os valores gastos. Entretanto, começou haver um esvaziamento das assembleias, pois as três primeiras contaram com a participação de 85 dos representantes, titulares e suplentes, e 50 pessoas da sociedade civil. Já a quarta assembleia contou com a presença de 55 representantes, entre titulares e suplentes; a segunda contou com a presença de 30 representantes, entre titulares e suplentes; e a terceira com 17 representantes, entre titulares e suplentes (CAMBUÍ, 2015c; CAMBUÍ, 2015d; CAMBUÍ, 2016c).

O enfraquecimento pode ter sido ocasionado pelo “choque que o município teve com essa crise toda, a nível nacional, mundial [...] a ausência de recurso dificultou a implementação [...] a efetivação das obras e isso desacreditou ainda mais a população da efetividade disso, na minha opinião foi isso [...]” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 2). Entretanto, “o resultado, de forma geral, foi positivo, pois houve a agregação das pessoas e um sentimento geral de civismo, de lutar por aquilo que é de direito do povo, eu acho que esse processo tem que continuar... ele foi positivo” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 2).

O orçamento participativo em Cambuí-MG conseguiu êxito quanto à conclusão de suas etapas, pois todas foram desempenhadas conforme o estabelecido previamente. Contudo, o presente estudo tem como objetivo apreender se as práticas presentes no processo (concepção, implementação e avaliação) do orçamento participativo potencializaram ou limitaram os princípios democráticos no município, assunto que será tratado no próximo capítulo.

5 AS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS POTENCIALIZADAS OU LIMITADAS PELO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMBUÍ-MG

Pode-se dizer que o orçamento participativo foi uma inovação na gestão pública do Município de Cambuí-MG, pois embora tenha participado um número pequeno de cidadãos, cerca de 2,42% da população cambuiense, a iniciativa participativa foi de suma importância, tendo em vista que, levou-se as questões orçamentárias de interesse da coletividade até o povo, e trouxe este para o espaço público, a fim de deliberar sobre as obras prioritárias de seus bairros.

“O orçamento participativo é muito importante porque é o principal instrumento que o Brasil tem de participação nas decisões políticas [...] nas decisões de distribuição do recurso público nos bairros [...]” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 2). “[...] é importante para a sociedade decidir o que fazer com o dinheiro público da melhor forma possível e de uma forma organizada [...] é um instrumento que institui a democracia [...]” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 3). “[...] é o mais próximo que podemos dizer da democracia, ouso a dizer que é tão ou mais importante do que o voto universal, pois os cidadãos tem a oportunidade de escolher as prioridades e saber como e quando são aplicados os recursos públicos [...]” (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 2). “[...] é um processo totalmente democrático, pois permite à população interagir diretamente na aplicação dos recursos financeiros de sua cidade, buscando assim atender as necessidades de sua comunidade [...]” (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 1).

Não obstante, é sabido que todas as práticas de democracia tem o momento de auge e depois são seguidas de decadências, algumas bruscas outras mais lentas, mas elas sempre existem. Por vezes, as práticas democráticas já nascem decadentes, caso não sejam bem organizadas e não atinjam o objetivo precípua, que é atender o bem comum. Por isso, há a necessidade de que as práticas democráticas sejam fomentadas constantemente, principalmente pelo Poder Público, o qual deve propiciar oportunidades para que o cidadão participe e ainda fomentar essa participação. Vários são os fatores que potencializam ou limitam as práticas democráticas junto às políticas públicas. No caso da experiência participativa do Município de Cambuí-MG não foi diferente, e nesse capítulo serão explanados esses fatores, em todo o processo do orçamento participativo (concepção, implementação e avaliação). O próximo item trará as práticas democráticas potencializadas ou limitadas na concepção do orçamento participativo.

5.1 PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS QUE FORAM POTENCIALIZADAS OU LIMITADAS NA CONCEPÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMBUÍ-MG

A concepção do orçamento participativo já foi tema elucidado no capítulo anterior, contudo, para retomar o anteriormente exposto, foi engendrada exclusivamente pelo Poder Executivo, sem a participação da população. Todo o processo foi desenvolvido dentro do âmbito da Prefeitura, por meio de seus secretários e funcionários, o que foi sinalizado como uma limitação nesta fase, pois, não houve diálogo com a população para a concepção da ferramenta participativa. Desse modo, os entrevistados da sociedade civil não souberam opinar sobre as potencialidades ou limitações da concepção, contudo elogiaram a iniciativa, por ser uma prática que insere o cidadão na política municipal, bem como traz ao conhecimento do Poder Público vários problemas que estavam latentes.

“A iniciativa foi importante para a sociedade, porque o pessoal dos bairros sabem melhor os problemas do que a prefeitura. Às vezes a Prefeitura vai lá, faz uma obra [...] mas não é aquela obra que o bairro quer, por isso que é bom, eu achei excelente” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 6).

“Eu achei muito bom isso aí [...] porque em geral o orçamento é feito só com o conhecimento do pessoal da Prefeitura e o munícipe não participa, não sabe a destinação e [...] este aqui é onde ele pode opinar e participar mesmo [...]” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 4).

“A ideia é muito boa e [...] eu acho que a concepção, ela tem que ser levado à frente, ela tem que ser amadurecida, tem que ser aprimorada, mas ela tem que existir em Cambuí [...]” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 2).

Já os entrevistados do Poder Público tiveram conhecimento do processo, e enxergaram que a potencialidade da concepção do orçamento participativo foi à vontade de querer fazer o orçamento participativo, “não foi somente a vontade do Prefeito, foi principalmente da Secretaria de Administração e dos funcionários envolvidos, que empenhou duros esforços para que o orçamento participativo fosse organizado [...] essa Secretaria cuidou exatamente de todos os detalhes [...] e saiu, tá aí, funcionou [...]” (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 3).

A potencialidade do orçamento participativo foi a vontade que a gestão municipal teve em fazer essa prática democrática funcionar, mesmo com tantos obstáculos em organizar [...] quase todos os dias trabalhando pesado para que desse tempo de ser feito dentro do prazo estabelecido pelo Prefeito [...] mas saiu do papel, foi para as ruas [...] a vontade de fazer foi à potencialidade [...] (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 5).

Não foram apontadas limitações na concepção do orçamento participativo, por nenhum dos entrevistados do Poder Público. Todavia, a prática democrática foi limitada pela ausência do envolvimento de segmentos organizados da população no processo de concepção do orçamento participativo. Ainda que não fosse possível uma participação ampla, representantes da população poderiam ter sido envolvidos, tais como conselheiros municipais, o que marcaria, no mínimo, a existência de interfaces governo-população em todas as etapas do orçamento participativo.

Quanto à potencialidade da prática, infere-se que foi o experimentalismo democrático, que contou com a (i) vontade política em querer instituir a participação popular no Município e em querer compartilhar com os cidadãos as decisões das políticas públicas, que são exclusivas do Poder Público e a (ii) capacidade administrativa em ser conduzida a experiência participativa, por meio empenho das secretarias e funcionários públicos envolvidos.

Sabendo da potencialidade da concepção do orçamento participativo, passa-se para as potencialidades e/ou limitações da sua implementação.

5.2 PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS QUE FORAM POTENCIALIZADAS OU LIMITADAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMBUÍ-MG

A implementação do orçamento participativo e todas as suas etapas já foram abordadas no capítulo anterior. Assim sendo, serão tratadas apenas as potencialidades e limitações de sua implementação.

Nessa fase, o Poder Público deu todo o suporte quanto à realização das assembleias, estabeleceu como deveriam funcionar as plenárias e todas as etapas do orçamento participativo (CAMBUÍ, 2014f).

O poder público estabeleceu as regras do processo, ele montou todo um cronograma, ele montou toda uma regra de como ia ser feita a distribuição [...] os cidadãos foram esclarecidos do processo. Foram várias reuniões, não foi uma, foram várias, tiveram vários esclarecimentos de como seria o processo [...] (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 3).

Além de estabelecer as regras do jogo, o Poder Público também foi o único responsável por ajustar o espaço público para as assembleias, bem como incentivar a participação da população e, ainda, fomentar a opinião pública. O Poder Público também favoreceu o aprendizado democrático, por meio da confecção de cartilhas, com explicações

detalhadas sobre as etapas do orçamento participativo. O aprendizado democrático é um fator relevante para a prática participativa, pois contribui para a melhoria das culturas cívica e política.

[...] sim havia o espaço certo para as reuniões, não tivemos problemas com isso [...] o poder público incentivou a participação popular, fez cartilha, divulgou, chamou [...] fomentou a formação da opinião popular, sem dúvida nenhuma que ele fomentou na parte de opinião pública, deixou o pessoal falar suas ansiedades [...] o poder público foi democrático, porque ele fez a cartilha, fez com que [...] chamou todos os bairros [...] não abriu exceção para bairro nenhum [...] o poder público foi democrático no ponto de vista da divulgação das informações, de estar aberto ao diálogo... de se dispor a ouvir [...] (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 2).

Nas reuniões de informações, o Poder Público “apresentou o orçamento em linguagem simples, sendo um facilitador para o entendimento e a formação da opinião da população, o processo utilizado pela Secretaria de Administração foi totalmente democrático, envolvendo toda a sociedade de forma igualitária” (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 1).

Quanto às escolhas dos representantes, nas plenárias deliberativas, em alguns setores “foram escolhidos de acordo com a vontade de quem estava na hora” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 4), em outros “a população elegeu seus representantes [...] os moradores dos bairros votaram e teve igualdade de votos” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 5). O importante é que em todos os lugares que houve a eleição, todos os presentes maiores de 16 anos puderam votar e os votos tiveram o mesmo peso, constatando a igualdade de votos, que é uma premissa democrática. E nos locais em que os representantes foram escolhidos sem eleição, por meio de consenso, também foi um processo democrático, em que todos os presentes maiores de 16 anos puderam opinar (CAMBUÍ, 2014f). A seleção dos representantes por meio de consenso foi um elemento importante de deliberação pública presente na experiência, por se tratar de uma prática democrática mais sofisticada e legítima que o voto.

Esses representantes tiveram participação ativa nas plenárias deliberativas e falaram em nome dos anseios da população. Lutaram pela escolha das prioridades de seus bairros, mas também tiveram bom senso quando tomaram conhecimento das necessidades mais urgentes de outros bairros (CAMBUÍ, 2014f; CAMBUÍ, 2014g). Quanto ao bom senso (ou sensibilidade) dos representantes, é um ponto favorável à qualidade da cultura cívica, pois além de fomentar a alteridade, promove, de fato, o interesse coletivo.

“Os representantes negociaram com autonomia, sem interferência da Prefeitura, mas sempre prestando contas ao bairro” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 3), “sempre

levando ao conhecimento do Poder Público as prioridades da população, dos bairros” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 1). A prestação de contas promove a transparência e publicização dos atos públicas, favorecendo a solidificação das práticas democráticas.

O processo de escolha das prioridades em alguns setores houve consenso, em outros setores foi necessária à votação, mas sempre respeitando o direito de todos opinarem e deliberarem sobre o assunto (CAMBUÍ, 2014f).

As reuniões de discussão foram o máximo de organização possível, todo mundo dando sua opinião, que tinham que ser dados, uma coisa normal sem intervenção nenhuma do poder público [...] houve negociações das prioridades e teve consenso, todos os membros foram reunidos, a gente sentou, conversou, teve o consenso daquilo que precisaria [...] e aí sim foi colocado no participativo [...] (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 5).

Além do estabelecimento de todas as regras e a organização prévia dos espaços; de haver deliberação dos representantes sobre a escolha das prioridades, sem interferência do Poder Público; de haver participação de todos na escolha dos representantes e seus votos terem pesos iguais; de haver fomento a participação popular e opinião pública, pela Prefeitura; outra grande potencialidade trazida pela prática participativa foi à introdução da cidadania, pois houve “a conscientização e o envolvimento dos cidadãos, em prol do bem coletivo e da coisa pública” (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 1). “A cidade estava carente e realmente precisando e foi um valor substancial para a cidade, não foi o suficiente, mas foi muito importante [...] então isso aí foi peça fundamental” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 3).

Todo processo democrático não tem somente potencialidades, mas também limitações, como houve na experiência do orçamento participativo de Cambuí. Os prazos curtos para a realização do orçamento foi uma das limitações. “O limitador foi o tempo da realização das audiências, casada com o prazo de elaboração do projeto de orçamento público” (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 2). O cronograma estabelecido para a realização de todas as etapas do orçamento participativo foi de apenas 4 meses, então os processos foram acelerados, para que pudessem ser realizados em sua totalidade (CAMBUÍ, 2014c). Constatou-se que tal fato deveu-se a fragilidades nas regras da metodologia utilizada, ou seja, os prazos das etapas não foram bem formatados, e não a uma estratégia para esfriar o debate público.

Outra limitação apontada “foi a pouca participação popular, pois os cidadãos não tem a cultura participativa” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 2) em torno de 2,42% da

população integrou-se ao orçamento participativo, o que não fortalece o espírito da cidadania. “É que a participação popular é muito lenta, ainda é um pouco fraca. A população cobra muito, ela só quer direitos, deveres ela não procura muito não, então fica difícil um pouco na parte da sociedade” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 3).

Para apenas um entrevistado “[...] o poder público deixou a desejar nos critérios de escolha de cada obra da cidade, ficaram muito soltos e houve muito conflito entre os líderes comunitários para qual obra seria priorizada pelo município, então acho que faltou critérios mais objetivos no município, de se definir esses objetivos para poder ter menos conflitos e de ter na verdade mais legitimidade no processo [...]” (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 2). As etapas do orçamento participativo e as escolhas das prioridades foram previamente estabelecidas, e houve deliberações intensas entre os representantes, tendo em vista que o recurso disponibilizado era pequeno, para o tamanho das demandas da sociedade (CAMBUÍ, 2014f).

Essas foram as potencialidades e limitações ocorridas na implementação da experiência participativa do Município de Cambuí-MG. Assim, no próximo item serão tratadas as potencialidades e limitações na fase de avaliação do orçamento participativo.

5.3 PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS QUE FORAM POTENCIALIZADAS OU LIMITADAS NA AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMBUÍ-MG

A avaliação do orçamento participativo foi realizada por meio de assembleias de prestação de contas, no Teatro do Paço Municipal, e um canal no sítio da Prefeitura. “A Prefeitura disponibilizou as informações no site oficial e prestou contas em reunião com os representantes” (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 5). “Foi prestado contas das obras e aquisições realizadas, bem como daquelas que ficaram comprometidas pela falta de recursos [...]” (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 1).

O Poder Público prestou contas das realizações do orçamento participativo [...] foi muito interessante essa parte, pois podia não ter falado nada, mas nas reuniões que eu vim, a prestação de contas foi muito bem esclarecida mesmo. Foi colocado lá no projetor, com as planilhas, essas coisas todas, só não entendeu quem não quis. Foi muito bem (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 4).

A prestação de contas ocorreu de forma clara e com linguagem simples, de forma que todos os participantes pudessem entender. O Poder Público convidou todos os representantes para a assembleia e apresentou vários relatórios, contendo as informações das obras realizadas e o montante gasto. Os relatórios também foram apresentados em forma de *slides* e projetado em tela, demonstrando, para todos os presentes, todas as planilhas das obras e seus respectivos valores (CAMBUÍ, 2016b).

Todas as obras do orçamento participativo tiveram que ser licitadas. Algumas dessas obras eram muito complexas, sendo necessário realizar todo o processo de engenharia, como projeto básico e executivo, memorial de execução, entre outros, ocasionando atraso no início do processo licitatório. Depois que todas as obras estavam licitadas e todo o processo estava pronto para ser iniciado, houve outro agravante, a crise financeira que afetou todo o Brasil, inclusive o Município de Cambuí, que começou a atrasar suas contas de custeio, levando a restrições na realização do orçamento participativo (CAMBUÍ, 2016b). Ressalta-se que o Poder Público não foi capaz de esclarecer suficientemente tal situação à sociedade, o que levou a experiência ao descrédito.

Não houve implantação cem por cento, então isso teve um certo desagrado por parte de alguns que não foram beneficiados com esse processo. Mas acredito eu, que esse processo ele ocorreu, como eu reafirmo, porque eles não tinham o valor, a cidade é limitada em captação financeira, então se ela não tiver o recurso não tem como fazer a aplicação, então acho que isso aí prejudicou um pouco a questão da avaliação do processo (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 3).

“A falta de realização das obras, devido à falta de recursos financeiro, trouxe o descrédito do Poder Público, pois tudo o que a população esperava era a realização das obras” (Entrevista 3 – Poder Público). “Acho que todo o processo pelo qual passamos, de dificuldade financeira, gerou uma série de preocupações extras e também uma certa falta de motivação [...] tanto da população, quanto da Prefeitura que tanto trabalhou para que tudo saísse conforme o programado” (ENTREVISTADO PODER PÚBLICO 4).

Mas para a maioria dos entrevistados, a grande limitação da avaliação do orçamento participativo foi o esclarecimento insuficiente, por parte do Poder Público, sobre a não realização das obras, ocasionada pela escassez de recursos financeiros.

Eu acho que pecou na parte da avaliação, eu acho que não teve assim um feedback disso aí, acho que faltou um pouco uma chamada, um esclarecimento com relação ao processo [...] eu acho que por consequência da época do período de eleição, passou um pouquinho da parte de avaliação [...] não teve esse respaldo, não teve essa resposta para a sociedade que participou isso dificultou um pouquinho a avaliação, eu acho que até muito, né? (ENTREVISTADO SOCIEDADE CIVIL 3).

Dessa forma, houve informações na prestação de contas do orçamento participativo de Cambuí, contudo as informações não foram suficientes para o esclarecimento da população, carecia de mais detalhes sobre como estavam sendo realizadas as obras e o porquê dos atrasos.

Neste capítulo foram apresentadas as potencialidades e limitações do orçamento participativo de Cambuí. No entanto, para atingir aos objetivos desse estudo, é essencial analisar se o orçamento participativo foi capaz de fomentar os princípios e práticas democráticos, assunto tratado a seguir.

6 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMBUÍ E SEU PAPEL NO FOMENTO A PRINCÍPIOS E PRÁTICAS DEMOCRÁTICOS

Contextualizado nos capítulos anteriores todo o processo de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí, bem como as práticas democráticas que foram potencializadas ou limitadas por esse processo, neste capítulo será tratado o papel do orçamento participativo quanto ao fomento aos princípios e práticas democráticas, sob a luz da teoria estudada. Para o alcance desse propósito, serão tomadas como base as evidências sintetizadas no Quadro 8.

Quadro 8 – Síntese das possibilidades e limites do orçamento participativo de Cambuí-MG

CATEGORIAS	POTENCIALIDADES	LIMITES
Concepção	<ul style="list-style-type: none"> - vontade política - capacidade administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> - ausência do envolvimento de segmentos organizados da população no processo
Implementação	<ul style="list-style-type: none"> - regras do processo - espaço público - esclarecimento de todo o processo - incentivo a participação popular - fomento a opinião pública - aprendizado democrático - linguagem simples - envolvimento popular mediano - voto livre a todos os maiores de 16 anos - igualdade dos votos - consenso na escolha dos representantes - bom senso na escolha das prioridades - negociação e deliberação intensas dos representantes - não interferência do Poder Público nas deliberações - autonomia dos representantes para deliberar em nome da população - prestação de contas dos representantes à população - transparência e publicização - cidadania inclusiva 	<ul style="list-style-type: none"> - prazo curto para a realização acelerando os processos - pouca participação popular em relação à população cambuiense - regras com critérios frágeis na metodologia - ausência de critérios objetivos
Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> - prestação de contas do Poder Público à população 	<ul style="list-style-type: none"> - processos burocráticos (licitações e projetos de engenharia) - incapacidade financeira - informações insuficientes

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Sabe-se que a democracia representativa, instituída pela CF/88, que rege o Brasil e todos os seus entes federados, carece de participação popular para a sua legitimação; e o orçamento participativo é um dos arranjos institucionais que surge no contexto das modalidades democráticas participativa e deliberativa que contribui com a efetivação do sistema representativo (PAES DE PAULA, 2005). Na experiência do orçamento participativo de Cambuí-MG foram encontradas evidências que fomentaram as democracias estudadas no presente estudo (representativa, participativa e deliberativa), tanto na concepção, quanto na implementação e avaliação, conforme descritas a seguir.

6.1 CONCEPÇÃO

Na concepção do orçamento participativo foram apercebidas duas potencialidades que fomentam a democracia representativa e participativa: (i) vontade política e (ii) capacidade administrativa.

A vontade política depende exclusivamente do Poder Executivo, responsável pela elaboração do orçamento público, fomentar ou não a política participativa, por meio dos instrumentos disponíveis de participação. De acordo com Avritzer (2008, p. 52) o orçamento participativo é uma política participativa que fortalece a democracia, entretanto é “uma política fortemente dependente da vontade do governante”. No caso de Cambuí, houve a vontade política de estabelecer essa gestão compartilhada, transferindo parte das decisões orçamentárias para a população, de modo a atuar em prol da coletividade.

Quanto à capacidade administrativa, houve a disponibilidade e comprometimento da equipe do governo, envolvendo secretarias e funcionários para a organização dos processos e realização do orçamento participativo. Para Vitale (2004) além da vontade política em elaborar o orçamento público compartilhado, Poder Público e sociedade civil, também se torna necessário pensar na realização de uma série de atos administrativos que assegure a implementação da experiência participativa.

A limitação dessa fase foi o não envolvimento de segmentos organizados da população, não fomentando o diálogo entre governo e sociedade. De acordo com Wampler (2003) toda a fase da gestão participativa deve ser desenhada em conjunto, população e Poder Público, tendo em vista que, caso as regras sejam estabelecidas somente pelo Poder Público, pode não ser uma constituição plenamente democrática.

Destarte, pode-se apreender que na concepção do orçamento participativo de Cambuí-MG houve o fomento da prática participativa, por meio do aparato do Poder Público, pois, reunindo a vontade do Executivo com o trabalho de sua equipe de governo, pode-se realizar o orçamento participativo no Município, embora a ausência da participação popular.

6.2 IMPLEMENTAÇÃO

Vários fomentos aos princípios e práticas democráticos foram distinguidos na implementação do orçamento participativo, os quais serão explanados nesse tópico.

De acordo com Lüchmann (2002, p. 143) o desenho institucional pode ser configurado “como o conjunto de regras, critérios, espaços, normas e leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democráticos participativos”.

No caso de Cambuí, não houve a elaboração de normatização e legislação, contudo as regras do processo foram estabelecidas, envolvendo o Poder Executivo e a população de modo geral, de qualquer segmento da sociedade civil, conferindo ao processo uma pluralidade de atores sociais e oportunidades iguais de participação.

Também houve critérios para a escolha dos representantes e das prioridades, dando autonomia à população para eleger seus representantes, e a população concedeu autonomia aos representantes sociais para deliberar em seu nome. As democracias participativa e deliberativa foram fortalecidas nesse momento do orçamento participativo, tendo em vista que, o Poder Público não interferiu, em nenhum momento, nas escolhas da população e dos representantes, sendo que estes deliberaram intensamente e com autonomia sobre os benefícios coletivos de seus bairros. De acordo com Habermas (1995), a democracia é fortalecida quando os atores sociais agem com autonomia frente ao Poder Público o que, consequentemente eleva a autodeterminação da cidadania.

Houve uma certa fragilidade nos critérios estabelecidos, quanto à escolha das prioridades, apontada na pesquisa como uma limitação, todavia esses critérios foram seguidos regularmente, alcançando o objetivo precípua da participação e deliberação.

Outro ponto importante sobre o desenho institucional foi a organização do espaço público, que promove a pluralidade dos atores sociais (BONAVIDES, 2008), bem como as relações compartilhadas e a elevação da comunicação dialógica, que sustenta a democracia deliberativa (MARQUES, 2008; NAVARRO, 2003; VITULLO, 2000). O espaço público

também canaliza uma postura coletiva e atuante, encorajando o envolvimento popular e, por conseguinte, a opinião pública, que auxilia na cristalização da autodeterminação da cidadania (LÜCHMANN, 2006). Na experiência de Cambuí-MG o espaço público foi muito bem definido e o Poder Público fomentou a participação popular e opinião pública, de modo a expor suas necessidades e deliberar sobre elas.

Para o fortalecimento do espaço público, o processo do orçamento participativo foi esclarecido para todos os participantes, por meio de uma linguagem simples, em que todos os participantes pudessem compreender o seu funcionamento. De acordo com Dahl (2001), no processo democrático deve haver o entendimento esclarecido, para que a participação possa ser atuante e saber como reivindicar suas necessidades. Nesse processo, também deve ser permitida a inclusão de todos que se dispõe a participar, ou seja, não pode haver limitações quanto à participação popular, que deve ser estendida a todos os interessados. No caso da experiência de Cambuí, a participação foi viabilizada a todos os maiores de 16 anos, os quais puderam participar, votar, deliberar, bem como eleger representantes, fomentando assim a cidadania inclusiva, em que os vários atores sociais trabalharam na construção da vida coletiva (TOURAINÉ, 1994).

Dahl (2001) também aponta como critério da instituição democrática o voto livre e a igualdade dos votos, ou seja, todos os votos devem ter o mesmo peso na apuração. No orçamento de Cambuí, esse critério foi atendido, em alguns casos nem foi necessário, pois houve consenso por meio de intensas negociações. O consenso é uma das práticas democráticas mais aprimoradas, pois estimula o interesse coletivo. De acordo com Mouffe (2003), a democracia pluralista deve propiciar a esfera pública para a manifestação das deliberações, a fim de impulsionar o consenso, tendo em vista que a identidade coletiva é formada por meio do respeito aos posicionamentos diferenciados. Assim, quanto mais há deliberações sobre os vários posicionamentos, mais há tendências ao aprimoramento do consenso.

Quanto à transparência e a publicização das informações, bem como a prestação de contas dos representantes do orçamento participativo à população, foram pontos da experiência de Cambuí que fomentaram os princípios democráticos. De acordo com Hirst (1992) e Young (2006), a população precisa ter informações para julgar o processo democrático e os representantes precisam prestar contas, a fim de legitimar a vontade dos representados; em sentido contrário, as desigualdades de informação prejudicam a representação e provocam o descrédito das ações dos representantes.

Foram apresentadas como limitações ao processo de implementação do orçamento participativo de Cambuí-MG, além dos critérios frágeis de escolha das prioridades já citado, o prazo curto para a realização de suas etapas e a pouca participação popular, em relação à população cambuiense. Quanto ao prazo curto não foi algo deliberado para diminuir o vigor participativo, mas sim um equívoco de programação, que poderá ser revisto nas próximas edições do orçamento participativo.

Já quanto a pouca participação popular, pode ter acontecido devido ao fato de ser uma fase experimental, ou também devido à ausência de uma cultura associativista, que segundo Avritzer (2003) prejudica a capacidade de mobilização da sociedade civil, não elevando os princípios democráticos ao maior número de pessoas. Wampler (2003) afirma que quando a participação popular é intensa e ampliada, o orçamento participativo se torna um instrumento de alta pressão sobre a gestão pública, para o repasse dos recursos as obras prioritárias, bem como para o aumento da transparência do processo e o controle social, pois existe um número maior de participantes interessado nos resultados.

6.3 AVALIAÇÃO

Na fase de avaliação da experiência participativa de Cambuí-MG, foi apresentada como fomento aos princípios democráticos a prestação de contas do processo pelo Poder Público à população, também chamada, por Franzese e Pedrotti (2005) e Young (2006), de *accountability*. Todavia, faltaram informações consistentes para a legitimação dessa prestação de contas, o que foi classificado como uma limitação.

O Poder Público tem a obrigação de prestar contas de todos os seus atos à população e, quando faltam informações nessa prestação de contas, ou as informações são insuficientes, não há publicização do processo, ocasionando o descontentamento da população e o descrédito em relação aos resultados. Sendo assim, a prestação de contas não contribuiu para o fomento dos princípios democráticos da transparência (FRANZESE; PEDROTI, 2005; MENDES, 2007; PITKIN, 1983).

Os processos burocráticos que atrasaram o andamento da realização das obras do orçamento participativo também foi uma das limitações apontadas pela pesquisa. O rito burocrático dos processos licitatórios está estabelecido em legislação específica, que trata de todos os prazos mínimos, não sendo possível alteração (BRASIL, 1993). Já o atraso no setor

de engenharia da Secretaria de Obras refere-se à incapacidade técnica ou a falta de funcionários suficientes, o que ocasiona a frustração da população e a demora no alcance dos objetivos do orçamento participativo (TEIXEIRA, 2003).

Outro apontamento que limitou o fomento da prática democrática foi a incapacidade financeira para a realização das obras prioritárias. A capacidade financeira do Município é uma das partes vitais para a perenização do orçamento participativo. Quando o Município fica desprovido financeiramente para realizar as obras prioritárias escolhidas pelos cidadãos, não potencializa as decisões coletivas e corre o risco da descontinuidade (WAMPLER, 2003). Quanto a esse quesito, deve-se atentar para os fatores que operam para o sucesso ou para o insucesso do orçamento participativo que ultrapassam as fronteiras do município. Desse modo, ainda que um conjunto de boas práticas seja implementado, questões contingenciais podem operar para a falta de efetividade da ferramenta.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já esclarecido no presente estudo, o sistema democrático brasileiro, instituído pela CF/88, é o representativo, no qual os cidadãos elegem periodicamente seus representantes por meio do sufrágio universal, em todos os níveis da federação, seja municipal, estadual e federal e para os Poderes Executivo e Legislativo. Desse modo, o cidadão transfere todas as decisões públicas para os seus representantes, escolhidos por meio do voto secreto, os quais, em tese, devem trabalhar em prol do bem coletivo e das causas públicas.

A participação popular também foi prevista na CF/88 e em outras legislações infraconstitucionais, por meio de conselhos gestores, que atuam em diversos segmentos das políticas públicas, promovendo o controle social e a fiscalização dos atos públicos; e por meio do orçamento participativo, onde a sociedade civil delibera quanto aos investimentos prioritários da população, quando da elaboração da peça orçamentária. A sociedade também pode acompanhar a execução do orçamento participativo, bem como avaliar a aplicação dos recursos.

Ressalta-se que os conselhos gestores são compulsórios por legislação federal constitucional e infraconstitucional, bem como regulamentados por legislação local. Já o orçamento participativo é apenas uma orientação da legislação federal infraconstitucional, podendo ser normatizado por legislação municipal.

O orçamento participativo tem atuado na consolidação da democracia participativa e deliberativa, pois além de inserir a população nas decisões orçamentárias, opera para a construção de um espaço público pluralista e dialógico, capaz de promover a autodeterminação da cidadania. Lembrando que a democracia representativa não deixa de existir na execução do orçamento participativo, tendo em vista os ditames da CF/88, todavia, é aprimorada e fortalecida pela democracia participativa e deliberativa.

Embora o empenho de se consolidar a execução do orçamento público com a participação da sociedade civil tenha sido intenso em algumas localidades do Brasil, ainda é um instrumento participativo débil e carente de aperfeiçoamento quanto à implementação e metodologia eficiente. Existem experiências fortalecidas no Brasil, entretanto, são poucas em relação ao número de municípios brasileiros que ainda não foram alcançados por esse instrumento participativo.

Na experiência de Cambuí-MG, esse instrumento foi amparado pela vontade política, mas não foi efetivado por meio de legislação local, o que pode ocasionar a descontinuidade, caso o próximo gestor não tenha o propósito de prosseguir com essa política pública.

No intuito de contribuir com a percepção de alguns aspectos que propiciaram o fomento da democracia local, por meio dessa experiência participativa, é que foram definidos os objetivos da presente pesquisa, partindo da busca por respostas ao seguinte problema: quais elementos, presentes nos processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí-MG, potencializam e/ou limitam a vigência de princípios e práticas democráticos no município, na perspectiva dos representantes da população local?

Destarte, sob a luz do referencial teórico e das evidências empíricas certificadas nessa pesquisa, foi possível alcançar os objetivos propostos, bem como estabelecer algumas conclusões.

Inicialmente, pode-se considerar que a experiência foi uma inovação democrática na gestão pública local, tendo em vista ter reunido vários cidadãos, em diversos espaços públicos, alguns conscientes do significado da participação, outros neófitos com o conteúdo, mas interessados em participar, proporcionando uma notável movimentação, relativa ao assunto, nos bairros do Município. Não obstante, a participação não tenha sido expressiva, pois o Município não apresenta hábitos associativos, foi constante, ao passo que as plenárias foram acontecendo.

Constatou-se uma metodologia de orçamento participativo incipiente quanto à objetividade de critérios e aos prazos do cronograma. Quanto aos critérios, faltou funcionalidade no momento da deliberação das escolhas das prioridades, havendo confusão, entre os representantes, sobre como ordenar e classificar as prioridades. Sendo assim, há a necessidade de aprimoramentos desses critérios.

Quanto ao prazo do cronograma utilizado, há a necessidade de dilatação dos prazos de plenárias deliberativas e das análises das demandas pelas secretarias, o que pode beneficiar o funcionamento e, por conseguinte, trazer resultados mais satisfatórios. O prazo mais estendido para as plenárias deliberativas pode auxiliar no entrosamento dos cidadãos, bem como na construção da vida coletiva, pois terão mais tempo para discutir os assuntos relativos ao orçamento participativo. Já a fase de análise das demandas é dispendiosa, pois tem que ser levado em conta cálculos ambientais, relativas às obras que serão executadas, além de outros questionamentos que possam surgir, carecendo de um prazo expandido para não ocasionar atrasos na consecução do processo.

Outra questão que precisa ser repensada é a capacidade financeira, que provocou um certo desânimo junto aos participantes, que, até então, estavam com boas expectativas sobre os resultados do processo. A crise financeira foi uma das causas apontadas para esse desânimo. Entretanto, verificou-se nos resultados das receitas realizadas, contrapondo-as às projetadas, que em 2015 foi realizado apenas 3,34% do previsto para o orçamento participativo e a receita realizada foi 4,54% acima da projetada; e em 2016 foi realizado 75,13% do previsto para o orçamento participativo e a receita realizada foi 12,64% a menor da sua projeção.

Embora haja a justificativa de que a receita de 2014 tenha sido realizada a maior, devido aos convênios recebidos que não estavam previstos, a concretização do orçamento participativo foi baixa, contrastando com a relevância do movimento participativo. Em 2015, houve uma melhora na realização dos investimentos, contudo não foram realizadas 100% das obras previstas. Torna-se premente a atenção especial, por parte da gestão pública, quanto ao investimento financeiro do orçamento participativo, para que possa impulsionar a participação da população, pois esta terá provas concretas que suas reivindicações foram realizadas.

Sob o enfoque da teoria democrática estudada, foram corroborados vários elementos, em todas as fases do orçamento participativo, que contribuíram para a potencialização da democracia local, que romperam com a antiga forma de elaboração do orçamento público, entre os técnicos e o Prefeito.

Conforme o entendimento de Touraine (1994), Dahl (2001) e Tocqueville (2005), os elementos que fundamentam as práticas democráticas são: a inclusão da cidadania, não excluindo nenhum segmento da sociedade; a participação plural; a liberdade de expressão; a participação efetiva; o entendimento esclarecido; a igualdade dos votos; o direito fundamental dos indivíduos; a separação do Estado e a sociedade civil, que devem ser unidos pela representatividade. Os dois últimos elementos são garantidos pela CF/88, a qual salvaguarda os direitos fundamentais e institui o sistema representativo no País.

No caso experimental de Cambuí-MG, houve a constatação desses elementos fundamentais supracitados, além dos já garantidos pela CF/88, como pode ser visto na explanação dos parágrafos a seguir.

Os cidadãos foram inseridos nas negociações com o Poder Público, sendo que essa participação foi plural, não sendo excluído nenhum segmento da sociedade. Todos os cidadãos foram convidados a participar, independente de crença, cor, raça, escolaridade e outra situação que leve à exclusão, o que proporcionou credibilidade ao processo e às decisões coletivas, corroborando os elementos inclusão da cidadania e participação plural.

Também foi concedida à população a liberdade de expressão, dado que puderam falar e expor suas ansiedades durante a realização das plenárias, bem como autorizar representantes para deliberar em seu nome. Assim, o elemento liberdade de expressão foi confirmado no orçamento participativo de Cambuí-MG.

Outro elemento importante foi o entendimento esclarecido, tendo em vista, a utilização de uma linguagem simples e clara no processo de implementação do orçamento participativo, promovendo um processo dialógico, levando à integração entre todos os participantes. Os elementos liberdade de expressão e entendimento esclarecido impulsionaram a participação efetiva dos cidadãos, tendo em vista que, suas reivindicações não foram desaprovadas e criticadas, mas sim, aceitas e registradas, bem como explicadas em linguagem que todos os participantes pudessem entender. Dessa forma, os elementos entendimento esclarecido e participação efetiva também puderam ser constatados na pesquisa.

E por último, não menos importante, foi destacado o elemento igualdade de votos, onde todos os participantes maiores de 16 anos puderam votar e ser votados, e os votos tiveram pesos iguais para todos. Votaram livremente para a escolha de representantes, bem como para a escolha de prioridades de seus bairros. Ressalta-se que, houve relato, em vários setores, de decisões por consenso, sem votação, que é um ato típico de contextos democráticos mais aprimorados.

Alguns elementos limitadores das práticas democráticas também foram evidenciados. A falta de participação popular no processo de concepção expressou as bases da democracia representativa. Ou seja, o orçamento participativo foi concebido pela elite política local, sem a efetiva integração da sociedade, prejudicando a dialética participativa, que é uma das premissas da democracia deliberativa.

A implementação centrou-se em uma participação não muito ampla, porém efetiva e, também, na deliberação pública. É possível afirmar que as vertentes participativa e deliberativa da democracia materializaram-se no município, embora sua perenidade ainda dependa da contínua melhoria das culturas cívica e associativa, bem como da política local.

A avaliação contou com o protagonismo do Poder Público. Contudo, ele buscou esclarecer à população méritos e limites do orçamento participativo, embora sua prestação de contas não tenha sido notória aos cidadãos participantes, devendo ser aprimorada sua linguagem, objetividade, publicidade e transparência. De certo modo, percebe-se, também por parte do Poder Público, predisposição a fomentar a integração de cidadãos e o diálogo público.

Em síntese, o orçamento participativo de Cambuí representou um momento de experimentalismo democrático, com contribuições reais aos tecidos institucional e social da cidade. Evidencia-se que a experiência das democracias participativa e deliberativa não aniquila a democracia representativa, dado a sua instituição pela CF/88. Contudo, contribui para o fortalecimento do sistema representativo instituído.

Importante esclarecer que, no mecanismo do orçamento participativo, também há a figura da representatividade, a fim de facilitar o diálogo entre a população e o Poder Público, não caracterizando uma democracia participativa-deliberativa pura, mas sim um amálgama das democracias representativa, participativa e deliberativa.

Como qualquer pesquisa científica, esta também expõe limitações. Acerca do presente estudo, foi realizado em um Município pequeno, que retrata situações específicas. Sendo assim, a abordagem se tornou profunda, contudo circunscrita. Os seus resultados não permitem generalização para outros casos, tendo em vista a singularidade do ambiente da pesquisa. Entretanto, a dinâmica participativa e as etapas executadas podem ser reproduzidas em municípios semelhantes, tendo o cuidado de adequar a metodologia, conforme as necessidades locais, haja vista que, cada município tem as suas especificidades.

Durante a pesquisa, ocorreram fatos que trouxeram embaraços na realização. Parte da pesquisa foi desempenhada no segundo semestre do ano de 2016, que foi o período eleitoral, sendo que, várias assembleias deliberativas e de prestação de contas foram canceladas, devido à campanha política. Entretanto, não ficou comprometida a observação não participante, prevista na metodologia do trabalho, dado que foi possível extrair informações necessárias nas assembleias realizadas.

Destaca-se a importância de continuidade dessa pesquisa, no sentido de se compreender a importância do papel do gestor público municipal na formação da cultura participativa da população cambuiense e em outros contextos, de modo a fortificar e perenizar o orçamento participativo. Também, novas pesquisas podem ser realizadas, sobre a densidade associativa do município, bem como sobre quais razões levam os cidadãos a participarem da gestão pública.

Salienta-se a contribuição desse estudo, para o campo da gestão pública municipal, tendo em vista que, como se percebeu, no decorrer da pesquisa, é possível realizar a gestão orçamentária com a participação da população, embora seja um trabalho árduo, que depende inicialmente da vontade política e da capacidade administrativa. Contudo, é uma ferramenta participativa eficiente, pois é capaz de auxiliar na consolidação da democracia local,

promovendo a inclusão plural dos cidadãos, bem como fomentando o civismo, tão necessário para o fortalecimento da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. Direitos fundamentais no estado constitucional democrático. **Revista de direito administrativo**, v. 217, p. 55-66, jul./set. 1999.

AIRES, M. C. A. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 12-38, jul./dez. 2009.

ANANIAS, P. Orçamento participativo: por que o implantamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. (Org.). **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 33-47.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL (ADHB). **Relatório do desenvolvimento humano de Cambuí-MG**: 2011. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/cambui_mg>. Acesso em: 05 jan. 2017.

AVRITZER, L. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, v. 1, n. 2, 1999.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Cortez, 2003. p. 13-60.

AVRITZER, L. Orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas. In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. (Org.). **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 197-222.

AVRITZER, L. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 35-44.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. M. Reflexões sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios. In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. (Org.). **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 71-88.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEÇAK, R. Instrumentos de democracia participativa. **Revista de Ciências Jurídicas**, v. 6, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2008.

BISPO JUNIOR, J. P.; GERSCHMAN, S. Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 1, p. 7-16, jan. 2013.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, N. **As ideologias e o poder em crise**. 4. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOCHI, R. R. Modelos participativos de políticas públicas: os orçamentos participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. (Org.). **Orçamento participativo**: construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 179-196.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império de Brazil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 24 mar. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 mar. 2016.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso: 24 mar. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 24 mar. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp63.htm>. Acesso em: 02 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 24 mar. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 01 abr. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia republicana e participativa. **Novos Estudos Cebrap**, v. 71, p. 77-91, mar. 2005.

BUENO, F. S. **Dicionário Silveira Bueno**: com a nova reforma ortográfica da língua portuguesa. São Paulo: Didática Paulista, 2009.

CAMBUÍ. **Lei Municipal nº 2.041, de 23 de dezembro de 2008**. Institui a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Cambuí e dá outras providências. 2008. Disponível em: <<http://www.camaracambui.mg.gov.br/>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

CAMBUÍ. **Lei Municipal nº 2.287, de 10 de dezembro de 2012**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Cambuí para o exercício financeiro de 2013. 2012. Disponível em: <<http://www.camaracambui.mg.gov.br/>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Dossiê de tombamento CP quadro III.**

2012. Disponível em:

<http://www.prefeituradecambui.mg.gov.br/patrimonio/arquivos_patrimonio/dossies_bens_tombados/Dossie_de_tombamento_praca_coronel_justiniano_2012_2013.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2016.

CAMBUÍ. **Lei Municipal nº 2.341, de 20 de novembro de 2013.** Dispõe sobre o programa de orçamento do município de Cambuí – LOA – exercício 2014. 2013. Disponível em:

<<http://www.camaracambui.mg.gov.br/>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Relatório de acompanhamento das receitas e despesas.** 2013a.

CAMBUÍ. **Lei Municipal nº 2.423, de 09 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a Lei

Orçamentária de 2015 – LOA. 2014. Disponível em: <<http://www.camaracambui.mg.gov.br/>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Relatório de Acompanhamento das receitas e despesas.** 2014a.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Atas de reuniões do gabinete do prefeito.** 2014b.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Cartilha orçamento participativo 2015.** 2014c.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Lista de presença das plenárias informativas e deliberativas.** 2014d.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Folhetos informativos.** 2014e.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Atas de plenárias do orçamento participativo.** 2014f.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Lista de presença das plenárias do orçamento participativo.** 2014g.

CAMBUÍ. **Lei Municipal nº 2.494, de 22 de dezembro de 2015**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Cambuí para o exercício financeiro de 2016. 2015. Disponível em: <<http://www.camaracambui.mg.gov.br/>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Relatório de Acompanhamento das receitas e despesas**. 2015a.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Acervo patrimônio histórico**. 2015b.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Lista de presença das assembleias do orçamento participativo**. 2015c.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Ata das assembleias de prestação de contas do orçamento participativo**. 2015d.

CAMBUÍ. **Lei Municipal nº 2.545, de 20 de dezembro de 2016**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Cambuí para o exercício financeiro de 2017. 2016. Disponível em: <<http://www.camaracambui.mg.gov.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Relatório de Acompanhamento das receitas e despesas**. 2016a.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Ata das assembleias de prestação de contas do orçamento participativo**. 2016b.

CAMBUÍ. Prefeitura Municipal de Cambuí-MG. **Lista de presença das assembleias do orçamento participativo**. 2016c.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CENCI, A. R.; BEDIN, G. L; FISCHER, R. S. Do liberalismo ao intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulação econômica. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, n. 4, p. 77-97, jan./jun. 2011.

COHEN, J. Reflections on Habermas on democracy. **Ratio Juris**, v. 12, n. 4, p. 385-416, 1999.

COIMBRA, R.; DRESCH, R. F. V. Reflexões sobre a noção de direito subjetivo frente à tutela dos direitos individuais e transindividuais. **Revista da Ajuris**, v. 40, n. 132, p. 277-305, dez. 2013.

COLAUTO, R. D.; BEUREN, I. M. Coleta, análise e interpretação dos dados. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 117-144.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: análise da experiência em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 8-28, 2010.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Praia Vermelha**, v. 1, n. 1, p. 145-166, 1997.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social**. São Paulo: Francisco Alves, 1980, v. 5.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília, DF: UnB, 2001.

DAHL, R. A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DALLARI, D. A. Preâmbulos das constituições do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 96, p. 243-270, jan./dez. 2001.

EPSTEIN, I. O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, p. 273-291, 1997.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n. 50, p. 47-68, 2000.

FEDOZZI, L. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.

FEDOZZI, L. J.; MARTINS, A. L. B. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, São Paulo, v. 95, p. 181-223, 2015.

FERREIRA, A. B. H. **Miniaurélio**: o dicionário da língua portuguesa. 6. ed. Curitiba: Positivo, 2006.

FONSECA, J. F. R. **Orçamento participativo e a gestão democrática de Goiânia**. 2009. 149 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2009.

FRANZESE, C.; PEDROTI, P. M. Limites e possibilidades do orçamento participativo: para além da retórica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 207-231, mar./abr. 2005.

FREIRE, M. R. **A Rússia de Putin vectores estruturantes de política externa**. Coimbra: Almedina, 2012.

FUNARI, P. P. **Grécia e Roma**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995a.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995b.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova**, v. 36, p. 39-53, 1995.

HEYWOOD, A. **Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo**. São Paulo: Ática, 2010.

HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 1958. v. 24.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**: Minas Gerais, Cambuí. Informações Completas. 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=311060&search=||info%20gr%20E1%20f%20s%20-%20informa%20E7%20F5%20es-completas>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LYRA, R.P. A democracia participativa na gestão pública brasileira. **Revista Jus et Societatis**, 1980.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. 225 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas-SP, 2002.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MARQUES, L. R. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 102, p. 55-78, 2008.

MARQUETI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Cortez, 2003. p. 129-156.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 57-114.

MARTINS, A. M. Modelos de democracia. **Rev. Filosófica de Coimbra**, v. 11, p. 85-100, 1997.

MENDES, D.C.V.R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2007.

MEZZARROBA, O. A democracia representativa partidária brasileira: A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. **Paraná Eleitoral**, v. 1, n. 1, 2014.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

MILL, J. S. **El gobierno representativo**. Sevilla: Administracion, 1878.

MORAES, A. C. O projeto neoliberal e o mito do Estado mínimo. **Lutas Sociais**, n. 1, p. 81-88, 2004.

MOUFFE, C. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política & Sociedade**, n. 3, p. 11-26, out. 2003.

NAVARRO, Z. O orçamento participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Cortez, 2003. p. 89-128.

NEZ, H. Democracia participativa e inclusão sócio-política: as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil). **Organizações & Sociedade**, v. 16, n. 49, p. 325-350, abr./jun. 2009.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 21-40.

NUNES, F.; SILAME, T. R. Liberalismo versus republicanismo: notas sobre o conceito de liberdade. **Em Tese**, v. 4, n. 1, p. 65-84, 2007.

OLIVEIRA, J. C. Entre o liberalismo e o republicanismo: a relação direito e política em Jürgen Habermas. **Argumentos**, v.1, n.1, p. 13-22, 2009.

OLIVEIRA, V. C. S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set. 2010.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PEREIRA, A. K. B. **Teoria democrática contemporânea**: o conceito de poliarquia na obra de Robert Dahl. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Departamento de Ciências Sociais, Ceará, 2013.

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

PIRES, R. R. C. Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. In: MARX, V. (Org.). **Democracia participativa, sociedade civil e território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 181-200.

PISCITELLI, R. B.; TIMBO, M. Z. F. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PITKIN, H. F. O conceito da representação. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (Org.). **Política e Sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1983. p. 8-22.

REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Pesquisa OP Brasil**. 2012. Disponível em: <https://prezi.com/2vkeyj72_drg/pesquisa-redeop/>. Acesso em: 02 jul. 2016.

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

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**: princípios do direito político. São Paulo: Editora Pillares, 2013.

ROVER, O. J. O orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Cortez, 2003. p. 249-296.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SILVA, C. N. Conceitos oitocentistas de cidadania: liberalismo e igualdade. **Análise Social**, v. 44, p. 533-563, 2009.

SILVA, J. A. **Poder constituinte e poder popular**: estudos sobre a Constituição. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, M. K. **Construção da participação popular**: análise comparativa de processos de participação social na discussão do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS. 2001. 295 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Rio Grande do Sul, 2001.

SILVA, M. R. Educação e a formação do cidadão. **Educar em Revista**, n. 11, p. 129-134, 1995.

SILVA, T. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Cortez, 2003. p. 297-334.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política**, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TEIXEIRA, A. C. C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Cortez, 2003. p. 189-215.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em questão**, v. 3, n. 5. p. 101-124, jan./jun. 2005.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy index 2015**: democracy in an age of anxiety. 2016. Disponível em: <<http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2016.

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

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América: leis e costumes**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOURAINÉ, A. **O que é a democracia?** Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 93-106.

VAINER, B. Z. Breve histórico acerca das constituições do Brasil e do controle de constitucionalidade brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 16, p. 161-191, jul./dez. 2010.

VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 239-269.

VITULLO, G. O. Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 186-231, jan./jun. 2000.

WAMPLER, B. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Cortez, 2003. p. 61-86.

WOLKMER, A. C. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**, v. 22, n. 42, p. 83-98, 2001.

YOUNG, I. M. Representação política, identidades e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006.

APÊNDICE A - Instrumentos de coleta de dados

1. PERFIL DEMOGRÁFICO DA AMOSTRA

Idade: _____ anos

Gênero: () Masculino () Feminino

Escolaridade: _____ Profissão: _____

Renda familiar estimada: _____ salários mínimos

Quantos membros integram sua família? _____

Você representa qual segmento? () sociedade civil () poder público

Você apresenta algum engajamento de natureza social ou política? () Sim () Não

Se sim, de que natureza? _____

2. ROTEIRO DE ENTREVISTA, PROTOCOLO DE OBSERVAÇÃO E PROTOCOLO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

Objetivo específico 1:

Instrumento de coleta de dados	Questões ou aspectos a observar
Roteiro de entrevista	<ul style="list-style-type: none"> - Como se deu a concepção do orçamento participativo de Cambuí? Quem liderou o processo? Que atores sociais foram envolvidos? - Como se deu a implementação do orçamento participativo de Cambuí? Quem liderou o processo? Que atores sociais foram envolvidos? - Como a avaliação das etapas do orçamento participativo de Cambuí foi realizada? Quem liderou o processo? Que atores sociais foram envolvidos?
Protocolo observação	<ul style="list-style-type: none"> - Lista de presença: observar a frequência da participação nas reuniões do orçamento participativo, principalmente dos representantes populares e do Poder Público.
Protocolo análise documental	<ul style="list-style-type: none"> - Folhetos informativos: verificar a clareza e a ausência das informações; analisar as formas de chamamento à participação popular. - Atas de reuniões: analisar as atas no que tange as explicações sobre a concepção e implementação do processo do orçamento participativo; analisar como foi realizada a avaliação do orçamento participativo; verificar a justificativa para divisão das regiões e a quantidade de reuniões em cada região (igualdade de oportunidade em participar).

Objetivo específico 2:

Instrumento de coleta de dados	Questões ou aspectos a observar
Roteiro de entrevista	<ul style="list-style-type: none"> - Em sua concepção, o que potencializou e/ou limitou o processo de concepção do orçamento participativo? Os cidadãos foram devidamente esclarecidos sobre o processo? Foram estabelecidos espaços públicos para as reuniões? O Poder público fomentou a educação cívica? - Em sua concepção, o que potencializou e/ou limitou o processo de implementação do orçamento participativo? O Poder Público estabeleceu as regras do processo? O Poder Público incentivou a participação popular? O Poder Público fomentou a formação da opinião popular? - Em sua concepção, o que potencializou e/ou limitou o processo de avaliação do orçamento participativo? Houve informações necessárias para a avaliação do orçamento participativo? O Poder Público, por meio dos representantes, prestou contas das realizações do orçamento participativo?
Protocolo observação	<ul style="list-style-type: none"> - Observar se o Poder Público dá suporte às reuniões, no sentido de providenciar os locais adequadamente e organização, bem como se deixa a população expressar seus anseios livremente. - Observar a participação ativa da população, não somente a presença, mas deliberando sobre as questões e prioridades.
Protocolo análise documental	<ul style="list-style-type: none"> - Atas de reuniões: verificar se há elementos que potencializaram e/ou limitaram o processo de concepção, implementação e avaliação.

Objetivo específico 3:

(continua)

Instrumento de coleta de dados	Questões ou aspectos a observar
Roteiro de entrevista	<ul style="list-style-type: none"> - Você participou ativamente dos processos do orçamento participativo. Então, acha que o orçamento participativo é importante para a sociedade? Por quê? - Em sua opinião o orçamento participativo é um instrumento que institui a democracia? - O que o(a) levou a participar do orçamento participativo? Você acha que o Poder Público foi democrático na implementação do orçamento participativo? - A população pode apresentar suas ideias, com autonomia, sem ser criticada, nas reuniões do orçamento participativo? - A população teve que escolher representantes para facilitar o processo. Como foi a escolha desses representantes? Quem pode votar? Houve igualdade dos votos? - De que forma a população decidiu as prioridades que deveriam ser inseridas no orçamento participativo? População e Poder Público ou por intermédio de representantes? - Como foram as reuniões deliberativas das prioridades? Houve negociações intensas até chegar a um ponto comum? Ou não houve consenso e as prioridades foram escolhidas por votação? As prioridades escolhidas foram inseridas no projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA)? - Os representantes levaram ao conhecimento do Poder Público às prioridades da população? Ou os representantes procederam às negociações com autonomia, ou seja, escolheram, em nome da população, o que deveria ser prioritário? - Houve interferências do Poder Público na escolha das prioridades? O Poder Público levou em consideração todos os apontamentos, sendo elogios ou críticas, da população?

Objetivo específico 3:

(conclusão)

Instrumento de coleta de dados	Questões ou aspectos a observar
Protocolo observação	<ul style="list-style-type: none"> - Perceber o comportamento participativo dos representantes: participativo ou deliberativo? Estão somente presentes nas reuniões ou participam e deliberam ativamente? - Perceber se os representantes expressam a vontade popular ou seus interesses particulares. - Verificar se o Poder Público interfere ou não nas negociações, se deixa a população se expressar livremente. - Perceber se o Poder Público oferece informações abundantes sobre o processo. - Constatar se há autonomia para a população apresentar e deliberar sobre as prioridades.
Protocolo análise documental	<ul style="list-style-type: none"> - Relatórios de prioridades dos bairros: analisar a escolha das prioridades por bairro; como foi o processo de negociação; a voz ativa do cidadão; qual foi o papel dos representantes em defender os interesses da população. - Relatório geral: analisar as prioridades que serão inseridas no orçamento (são coerentes com os relatórios dos bairros?).