



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

ANA BEATRIZ ROCHA GUEDES

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA DO LEGAL AO REAL

FORTALEZA

2022

ANA BEATRIZ ROCHA GUEDES

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA DO LEGAL AO REAL

Monografia apresentada ao Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial necessário à obtenção do título de bacharela em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dr^a Helena Stela Sampaio

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G957o Guedes, Ana Beatriz Rocha.

Orçamento participativo em Fortaleza do legal ao real / Ana Beatriz Rocha Guedes. –
2022.

85 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro
de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2022.

Orientação: Profa. Dra. Helena Stela Sampaio.

1. Gestão pública. 2. Orçamento participativo. 3. Ciclo do planejamento participativo. 4.
Execução orçamentária. 5. Participação social. I. Título.

CDD 320.6

ANA BEATRIZ ROCHA GUEDES

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA DO LEGAL AO REAL

Monografia apresentada ao Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial necessário à obtenção do título de bacharela em Gestão de Políticas Públicas.

Aprovado em 08/02/2022.

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Helena Stela Sampaio (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª Drª Suely Salgueiro Chacon
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof Drº Alcides Fernando Gussi
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dedico àqueles que acreditam e lutam por uma participação social concreta, e aos que constroem uma administração pública responsiva como instrumento de promoção da justiça social.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, pelo amor incondicional.

À Nossa Senhora, mãezinha que me protege e me guarda dos males.

À minha família, em especial aos meus Pais, Edmar e Janaina, pelas vezes em que não pude ser filha para me dedicar totalmente aos estudos e ao trabalho, e pelas muitas vezes em que eles deixaram ser por eles para serem por nós, filhos, todo amor e gratidão.

Aos meus amados irmãos Bianca e Gabriel deixo Cazuza falar por mim “Amor da minha vida/ Daqui até a eternidade /Nossos destinos foram traçados na maternidade.”

Aos meus avôs Almeida e Marneide, e a minha tia Elaine, por cuidarem de mim mesmo de longe, tenho certeza de que suas orações por mim foram ouvidas.

À família Guedes, pelos momentos de vida e pelo carinho.

Ao meu parceiro de caminhada Victor Martins, por cuidar de mim e , por compartilhar os prazeres, desafios e amores da vida.

À Professora Dr^a. Helena Sampaio, sua chegada no curso mudou os rumos da minha graduação, obrigada por aceitar as minhas ideias desde o primeiro momento, e por compartilhar oportunidades tão importantes comigo.

À Professora Dr.^a Suely Chacon, por ter aceitado participar da banca, e por ter me acompanhado de maneira tão leve durante a graduação.

Ao Professor Alcides Gussi, por ter aceitado participar da banca, pela luta e pela paixão pelo Campo de Políticas, a qual compartilho, e por ser entusiasta na Avaliação de Políticas Públicas, me contagiando com seus ensinamentos .

A todos os Professores do Curso de Gestão de Políticas Públicas, que foram companheiros nessa jornada.

Aos meus grandes amigos: Gabriel, Inessa, Israeli, Joana, Larissa, Louiane, Renata, Saulo, Karine, Davi, João Felipe e Thamyres, por compartilharem comigo os momentos mais inesquecíveis.

Aos meus amigos da universidade: Luiza, Jardel, João Gabriel, Laura, Mario, Theo, Patricia, Jobson, Noely e Pablo, por trazerem leveza e alegrias para meus dias, dentro e fora da UFC.

Aos colegas que fiz durante as lutas pelo fortalecimento do Campo de Públicas, em especial aos que partilharam comigo a gestão da Associação Oxente.

Aos colegas que fiz em meus locais de estágio, Ouvidoria da UFC e Coplam (SEPOG) pela paciência e os ensinamentos.

Aos colegas da Cpegr pelo dia a dia descontraído e responsável que compartilhamos, na tentativa de prestar um serviço público de qualidade.

Às minhas chefas Anna e Luíza, pela confiança em meu trabalho e pelo apoio durante todos os processos, em especial para a realização desta monografia.

À minha querida chefe e amiga Paíta Façanha, que me acompanha faz 4 anos, pelos ensinamentos, oportunidades e por acreditar em minha capacidade e em minha vontade de melhorar a cada dia a gestão pública.

À todas as mulheres que vieram antes de mim, e que lutaram para viver e sobreviver, por vocês, hoje eu posso ocupar os lugares que ocupo.

Por fim, à mim e minha ansiedade, que por vezes é considerada inimiga, mas a convivência mostra que precisamos e podemos viver em harmonia juntas.

"Nada sobre nós, sem nós" (April D'Aubin)

RESUMO

Inserindo-se como um instrumento de planejamento público de metodologia participativa, o Orçamento Participativo (OP) busca integrar o cidadão de forma direta, numa perspectiva de tomador de decisão sobre os possíveis gastos do governo. Em Fortaleza-CE o OP teve sua implementação em 2005 na primeira gestão da então prefeita Luizianne Lins, seguindo o modelo referencial de outros municípios brasileiros. Durante seu percurso como política institucional passou por diversas modificações metodológicas, até se encontrar no formato apresentado no decorrer do texto, do Ciclo Participativo de 2018. O presente trabalho se objetiva principalmente em analisar se às demandas prioritárias eleitas neste Ciclo foram executadas física e orçamentariamente, dentro do acordo legal do município e de sua proposta como política. Para isso, a partir de uma pesquisa qualitativa, serão abordados os fundamentos e diretrizes da referida política pública, seus marcos legais, seus principais objetivos e o contexto da formulação, tendo como referências, teorias gerais sobre Estado, Governo, Administração Pública e Políticas Públicas em suas diferentes visões. A partir da apropriação de tal conhecimento, faz-se uma análise de conteúdo das publicações de diversos autores sobre a experiência do OP em Fortaleza, além da captação de informações por meio de documentos oficiais do município. Ao reunir esses dados houve a possibilidade de inferir que a gestão municipal de Fortaleza tem dentro de seus objetivos governamentais a promoção da participação social, porém, não se enxerga uma execução expressiva das propostas que passaram diretamente pelo crivo populacional.

Palavras-chave: Gestão Pública. Orçamento Participativo. Ciclo do Planejamento Participativo. Execução Orçamentária. Participação Social.

ABSTRACT

Entering as an instrument of public planning with a participatory methodology, the Participatory Budget (PB) seeks to integrate the citizen in a direct way, in a decision-maker perspective on possible government spendings. In Fortaleza-CE, the PB was implemented in 2005 during the first term of office of the former mayor Luizianne Lins, following the reference model of other Brazilian cities. During its path as an institutional policy, it went through several methodological changes, until it became the way is presented throughout the text, of the Participatory Cycle of 2018. The present work is mainly aimed at analyzing whether the priority demands chosen in this Cycle were physically and budgetarily executed, within the legal agreement of the city and its proposal as a policy. For that, based on qualitative research, the bases and guidelines of that public policy, its legal frameworks, its main objectives and the context of its formulation will be addressed, having as references the general theories about State, Government, Public Administration and Public Policies in their different visions. From the appropriation of such knowledge, a content analysis of the publications of several authors about the experience of PB in Fortaleza was carried out, in addition to gathering information through official city's documents. By gathering these data, it was possible to infer that the municipal management in Fortaleza has, within its governmental objectives, the promotion of social participation, however it's not possible to observe an expressive execution of the proposals that passed directly through the population sieve.

Key-words: Public Management. Participatory Budget. Participatory Planning Cycle. Budget Execution. Social Participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo das Políticas Públicas	38
Figura 2: Ciclo do Orçamento Participativo em Fortaleza	54
Figura 3 - Mapa da divisão territorial de Fortaleza para Ciclo Participativo	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Cronograma do Ciclo de Planejamento Participativo 2018	63
Tabela 2 - Consolidado das propostas cadastradas por Regional Ciclo de Planejamento Participativo 2018	64
Tabela 3 - Consolidado das propostas cadastradas por Tema Ciclo de Planejamento Participativo 2018	64
Tabela 4 - Demonstrativo total de receitas da LOA 2019	67
Tabela 5 - Relação das propostas executadas por regional no Ciclo de Planejamento Participativo 2018	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - As dificuldades do ato de representar	22
Quadro 2 - Vantagens, potencialidades, desvantagens e limites das legislações de OP	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPP	Coordenadoria Especial de Participação Popular
CEPS	Coordenadoria Especial de Participação Social
Citinova	Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza
CMPP	Conselho Municipal do Planejamento Participativo
COP	Conselho do Orçamento Participativo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município
OP	Orçamento Participativo
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
SEPOG	Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. PERCURSO METODOLÓGICO	18
3. DEMOCRACIAS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	20
3.1 Democracias: entre a representação e a participação	20
3.2 Planejamento e Participação Social no Setor Público	24
3.3 Modelos da Administração Pública	29
3.4 Novos modelos da Administração Pública Brasileira	30
4. POLÍTICAS PÚBLICAS, ORÇAMENTO PÚBLICO E PARTICIPATIVO	33
4.1 O que são Políticas Públicas?	33
4.2 Ciclo das Políticas Públicas	35
4.3 Orçamento Público	38
4.4 A política de Orçamento Participativo no Brasil	42
5. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA	37
5.1 Trajetória do Orçamento Participativo em Fortaleza	51
6. DO LEGAL AO REAL - O CICLO PARTICIPATIVO DE 2018	58
6.1 Marcos Legais do Orçamento Participativo em Fortaleza	58
6.2 Realidade Metodológica do Ciclo Participativo de 2018	62
6.3 Análise e conclusão dos resultados da execução física e orçamentária das propostas eleitas	66
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
APÊNDICE	85

1. INTRODUÇÃO

O orçamento participativo é uma inovação institucional brasileira criada na gestão municipal que governou o município de Porto Alegre (RS) no período de 1989 a 1992. Ao longo da década de 1990 essa forma de promover a participação dos cidadãos na definição dos investimentos públicos serviu de referência para centenas de cidades no Brasil e se projetou nas Américas e na Europa.

Reconhecido como um arranjo institucional que, por meio de etapas sucessivas que contam com a participação dos cidadãos, define um conjunto de empreendimentos para serem executados pelo governo municipal. Tem sido implementado por governos conduzidos, predominantemente, por partidos ou coalizões de partidos de esquerda com o objetivo de democratizar a gestão pública, de ampliar o exercício da cidadania e de inverter as prioridades de governo distribuindo recursos, prioritariamente, para as áreas mais carentes das cidades .

Está inserido no processo de democratização das décadas de oitenta e noventa do século passado e foi influenciado pela Constituição de 1988, que demarcou a autonomia dos municípios, ampliando suas competências, responsabilidades e recursos financeiros.

Dentro da legislação municipal, o OP se caracteriza como uma forma efetiva de participação e ainda é garantido que 1% da receita total da LOA de referência seja investida nas demandas eleitas pela população, dentro dessa perspectiva esse trabalho se coloca a analisar a efetividade do Orçamento Participativo, vivenciado como Ciclo Participativo no município de Fortaleza, em termos de execução física e orçamentária.

A escolha desse tema se dá pela afinidade da pesquisadora com as formas de participação e controle social, pois acredita-se ser uma ferramenta fundamental para a evolução do planejamento público, buscando sempre participar de reuniões de conselhos de políticas públicas, do plano diretor e audiências de orçamento, para efetivar essa crença. Além disso, em último estágio, que serviu especialmente para a disciplina de Residência Social, conquistou-se a experiência de acompanhar as principais atividades relacionadas ao orçamento da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Monitoramento da SEPOG do Município de Fortaleza - Ceará.

Outrossim, o trabalho também se propõe a entender e analisar sobre a efetividade do OP em Fortaleza, apresentar à sociedade uma devolutiva sobre a execução ou não das demandas eleitas e apresentar a forma como a política se comporta, na tentativa de demonstrar sua necessidade de reavaliação para garantir sua permanência de forma mais adequada à realidade social, política e financeira do município. Além de representar, por sua visão técnico-social, a forma como os cursos do Campo de Públicas buscam trabalhar as características de estado e gestão de forma atrelada.

Para isso, Esta pesquisa tende a se diferenciar das outras que também tratam do Orçamento Participativo, pois as demais pesquisas buscam demonstrar os processos iniciais de formulação da política e dos seus processos participativos e recursos metodológicos, sem analisar a real aplicabilidade orçamentária sobre as propostas que foram eleitas, já a presente pesquisa busca analisar a efetividade do OP no município de Fortaleza em termos de execução física e orçamentária no ano de 2019, demonstrando como e onde estão sendo priorizadas a aplicação dos recursos.

Para isso, utilizou-se da metodologia de pesquisa documental e análise de conteúdo, permitindo que a autora analise documentos oficiais do município de forma primária. A monografia foi organizada em três capítulos, além da introdução, do percurso metodológico adotado e da conclusão. No primeiro capítulo, é realizada a referenciação teórica de Democracias, participação social e dos caminhos percorridos pela administração pública brasileira. No segundo capítulo está a base conceitual das categorias de políticas públicas, planejamento participativo e orçamento público, com vistas a compreender o comportamento do orçamento participativo dentro do ciclo das políticas públicas. No terceiro capítulo é vista a trajetória da política de participação de Fortaleza, e a legislação nacional sobre o tema. No quarto capítulo apresentam-se os marcos legais municipais que envolvem o OP, há disposição da metodologia adotada no Ciclo Participativo de 2018, e por fim, temos o processo analítico da execução física e orçamentária das demandas.

2. PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa quanto aos objetivos é caracterizada como descritiva e exploratória por se tratar, de acordo com Gil (2002), de um mecanismo que proporciona maior familiaridade e aprimoramento de ideias sobre o objeto pesquisado, e ao mesmo tempo tenta caracterizar a relação entre as variáveis e o problema. Além disso, adota uma abordagem qualitativa, que se entende como:

A pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001, p. 21).

Essa abordagem tenta demonstrar a lógica existente entre os conceitos e o fenômeno por meio da compreensão das visões sobre o objeto estudado, como afirma Mendes (2006) e Gaskell (2002).

Para analisar o Orçamento Participativo de Fortaleza que foi implementado no ano de 2018, as modalidades de pesquisa serão a pesquisa bibliográfica, feita a partir de referencial teórico que já passou por análises e publicação, sendo a fase inicial de qualquer produção científica, por Fonseca (2002). O estudo de caso, por permitir a investigação de um objeto dentro de sua origem, além de proporcionar uma visão global do problema, como descreve Gil (2002), e a pesquisa documental:

A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Também, compreendida por Câmara (2013) como a extração de informações do conteúdo documental que permitam analisar e tornar significativo para o objetivo da pesquisa os dados contidos nele.

A técnica utilizada para a obtenção de dados será a exploração do material documental escrito, nas legislações, contratos e documentos de planejamento da administração municipal fortalezense referentes ao orçamento participativo. O tratamento de tais dados se dará por meio de análise documental, pois:

O trabalho de análise já se inicia com a coleta dos materiais, não é acumulação cega e mecânica. A medida que colhe as informações, o pesquisador elabora a percepção do fenômeno e se deixa guiar pelas especificidades do material selecionado (LAVILLE; DIONE, 1999).

As informações foram coletadas a partir do Portal da Transparência do município e de solicitação via Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), sistema que permite o acesso de informações públicas pelo cidadão, com base na Lei de Acesso à Informação.

Para critério de análise de execução física adota-se nesta pesquisa a consideração de Boaventura de Sousa Santos, que afirma que a efetividade do participativo, se dá pelo atendimento de pelo menos 30% das demandas eleitas no OP. Segundo o autor, há uma impossibilidade técnico-administrativa de se ultrapassar esse valor, por questões orçamentárias pré estabelecidas nas legislações vigentes.

A análise de execução orçamentária se baseia no artigo 177 da Lei Orgânica Municipal de Fortaleza, que estabelece, que no mínimo, 1% do valor da receita total prevista para o exercício seja executado em demandas do orçamento participativo.

Sendo esses dois critérios às referências para que seja feita a análise de efetividade, o trabalho integra a visão social de democracia e participação, com o tecnicismo da gestão orçamentária, por meio da pesquisa documental, na tentativa de entender o comportamento do orçamento participativo quanto a execução e o que isso deixa transparecer sobre a gestão e o gestor.

3. DEMOCRACIAS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Ao apresentar o termo Democracias, o estudo busca evidenciar algumas formas de democracia existentes atualmente, e fomentar o debate referente à necessidade ou não de coexistência entre a democracia representativa e a participativa, deixando claro os vícios e virtudes de cada forma.

Procura-se situar a compreensão entre os diferentes modelos de gestão adotados pela administração pública brasileira desde a República velha até os dias atuais, demonstrando que os modelos não são puros diante do modo de administrar, mas sim, podem sofrer mudanças e acréscimos para que busquem garantir o bem-estar coletivo. Além disso, busca demonstrar o diálogo entre o Estado e a sociedade por meio da participação social e de seu histórico no Brasil, há também a necessidade de explicitar o que é o planejamento participativo e como ele se faz presente no setor público.

3.1. Democracias: entre a representação e a participação

A conceituação clássica de democracia se dá pelo entendimento de seu vernáculo e da origem da palavra, com a junção das expressões gregas “demo”: povo; e “Krátos”: poder, governo, tem-se o sentido inicial de poder ou governo do povo. O conceito clássico surgido na Grécia traz a democracia ateniense como “direta, todos os cidadãos poderiam participar da Eclésia (assembleia popular) que tomava as decisões, as quais eram decididas em praça pública”. (GADELHA, 2010, p. 19).

Ao falarmos da democracia moderna é notável sua relação com o conceito clássico, porém o grau de representatividade do povo é uma das principais diferenças, sendo este, limitado no modelo ateniense.

Haverá alguma relação entre a ideia moderna de democracia e aquela que se encontra na Grécia antiga? A resposta é afirmativa, no que respeita à noção de governo do povo, havendo, entretanto, uma divergência fundamental quanto à noção do povo que deveria governar. (DALLARI, 2007, p. 146)

As limitações de participação política contidas no modelo ateniense perduraram ainda por alguns séculos, mesmo com reformulações e mudanças de princípios, a estratégia democrática continuou sendo utilizada pelos iluministas, por exemplo, para gerar o declínio do absolutismo, contudo, o perfil democrático dos participantes das assembleias era restrito a burguesia e grandes proprietários de terra, além das restrições de gênero que haviam na época.

Todavia, a essência conceitual de democracia se agarra em dois princípios, como afirma Melo:

- a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, cuja regra estatui que todo o poder emane do povo; e
- b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este represente, de fato, a vontade popular. (MELO, 2011, p.40)

Diante do Estado Moderno, o ideal democrático consolidou-se como uma premissa desejável para um bom funcionamento governamental, Santos (2019), preenchendo espaços institucionais que anteriormente eram vazios, trazendo uma reformulação das estruturas necessárias para o funcionamento do Estado e formando diferentes esferas de tomada da decisão pública.

Para contextualizar os conceitos centrais do termo “democracias” busca-se denominar cada uma de suas formas. A primeira é a Democracia Representativa, tratada inicialmente por Hobbes como a formação do Estado por uma transferência de poder de decisão sobre o local onde vive para outra pessoa, que irá representar os anseios da maioria.

Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem suas próprias decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos do restante dos homens(HOBBS, 1997,p. 145).

Essa transferência do poder de decisão para mandatários legitimamente eleitos é considerada por Montesquieu uma possibilidade de deliberação indireta sobre as problemáticas cotidianas, sendo mais vantajosa do que a “democracia dos

antigos”. Ainda, diante disso a vontade popular continua sendo o alicerce fundamental para manutenção do poder estatal de representação.

Para Bobbio (2000) a democracia se caracteriza como um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que delimitam quem irá representar às decisões coletivas e por meio de quais mecanismos, além da necessidade de sufrágio universal e o associacionismo político para formação de partidos de massa, sendo, de acordo com Gadelha (2010), outra condição necessária para a manutenção da democracia representativa, que é a necessidade de liberdade expressão, de reunião e de associação

[...] significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 2000, p. 44).

O ato de representar aqui tratado permeia na realidade do Estado brasileiro levando em conta os diferentes aspectos socioculturais da sua organização política, a partir da teorização de Hanna Pitkin, este ato requer duas ideias centrais que devem se movimentar para um mesmo fim: “ (i) que representar significa agir no interesse dos representados de maneira responsiva a eles e que (ii) o representante deve agir de modo independente – mandato livre”. (Azevedo, 2012, p. 86)

A partir disso, nota-se que a democracia representativa possui algumas dificuldades que são inerentes do ato de representar, Azevedo (2012) relata que o pensamento de Pitkin ilumina algumas dessas dificuldades que são as contidas no quadro 1:

Quadro 1- As dificuldades do ato de representar

AS DIFICULDADES DO ATO DE REPRESENTAR
1. O representante político costuma agir dentro de um emaranhado de pressões, demandas e obrigações que geralmente produzem desacordo entre os representantes.
2. Traduzir os interesses de uma comunidade inteira ou de milhares de pessoas
3. O representante, enquanto membro de um partido, deve ser sensível, também, aos interesses do partido ou de grupos (<i>lobby</i>).
4. Interferências da visão de mundo e das opiniões pessoais de cada representante

(elaborado pelo autor a partir de Azevedo, 2012, p. 87)

Além disso, outros fatores levam ao desgaste do ato de representar e da democracia representativa sendo esses, às características do eleitorado, que por muitas vezes demonstra ignorância ou apatia de se tratar sobre assuntos políticos, e o princípio da distinção onde os representantes eleitos devem ser tratados como possuidores de um status quo mais elevado que o dos eleitores quanto a talento, virtudes, riquezas e sabedorias, Azevedo (2012). Esse ponto de vista limitante é responsável por invocar o ideário popular de “incapacidade” do povo de decidir sobre certos assuntos, deixando-os restritos a decidir quem são os representantes capazes de tratá-los.

Quando tratamos de Democracia Participativa enxerga-se o contexto onde o povo decidir apenas seus representantes, como uma forma limitada de participação e um atributo declinante da democracia representativa. Melo (2011) entende como causas do fracasso da representação os vícios praticados pelos representantes que tiram a característica democrática de povo governante, e insere-os apenas como eleitores e massa de manobra, causando a alienação do poder constituinte.

A partir disto, há uma modificação nas necessidades e nos conceitos da democracia alavancada por autores “participativistas”, para Melo (2011) essa nova visão tenta se estender entre o modelo clássico dos “antigos”, onde as discussões são mais diretas, e o modelo representativo, onde a tomada de decisões é passada para outros. O novo olhar para a democracia é tratado pela ONU como:

Já não nos basta votar em eleições livres, e nem tampouco garantir a existência de oposição, liberdade de imprensa, etc. Essas exigências já fazem parte do conceito mais elementar de democracia. As nações modernas precisam incentivar a sociedade a organizar-se. O objetivo é fazer com que, juntos, os cidadãos reivindiquem espaço e avancem em suas conquistas. Ao Estado cabe oferecer ferramentas que catalisem essas demandas, afastando-se da clássica visão horizontal do poder. **(Relatório IDH 2000)**

A participação, dentro desse contexto, deve ser voluntária e contar com o exercício contínuo da cidadania dentro das ações governamentais. Alguns autores como Azevedo (2012) afirmam que na verdade a democracia participativa não se institui como uma teoria, e sim uma como a construção de instrumentos governamentais para fortalecer o debate e apropriação da população perante às

pautas que lhes são de interesse, por isso caracteriza esta visão como simplista e, se prostra na necessidade de correlação entre às formas democráticas supracitadas.

Portanto, entende-se que a crise da representação e as dificuldades do sistema de participação tendem a enfraquecer os modelos democráticos, contudo, existem iniciativas públicas capazes de favorecer o aperfeiçoamento destes, trazendo para agenda pública assuntos de interesse coletivo, aumentando a transparência e o controle, e é dentro dessa perspectiva que se inserem as políticas de Orçamento Participativo.

3.2. Planejamento e Participação Social no Setor Público

Durante o processo de redemocratização a administração pública foi marcada pelo fortalecimento da participação da sociedade civil, descaracterizando a visão de Hobbes de que a sociedade civil é subordinada ao Estado. A Constituição de 88 apresentou características mais inclusivas, e procurou sanar problemas como a ausência da participação social nos processos de criação e manutenção das políticas públicas, tornando todo ciclo mais transparente. Além disso, ela incluiu mecanismos para efetivar tal participação, como os conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação a níveis Federal, Estadual e Municipal, Andrade (2006).

A participação popular é tida por Dallari (1996) como:

a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público - que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais (DALLARI, 1996)

O constitucionalista Silva (2007) orienta que a Constituição Federal de 1988 garantiu ao Brasil um modelo democrático que facilitava a participação, em consonância com o pensamento de Benevides:

O princípio da democracia semidireta está explícito no primeiro artigo da Constituição brasileira de 1988, o qual afirma o exercício do poder pelo povo através de representantes eleitos ou "diretamente". (...) a combinação de representação com formas de democracia direta configura um regime de democracia semidireta. O artigo 14 cita os três institutos que foram aprovados para garantir a participação popular direta: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa. (BENEVIDES, 1991, p. 129)

Conforme Souza (2000), uma participação popular fortalecida é capaz de diminuir distorções relativas à tomada de decisão do Estado, além de garantir uma menor probabilidade de casos de corrupção ou de erros na implantação e monitoramento de políticas públicas. Todavia, essa participação possui percalços, levantados por Milani:

os atores não-governamentais (e somente alguns deles) são consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões, participando, assim e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação. A participação praticada dessa forma pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais; contudo, ela não garante, de modo necessário e automático, a legitimidade do processo institucional participativo na construção do interesse coletivo. (MILANI, 2008, p.555)

Com vistas a isto, participação social é descrita como um direito inalienável, um processo de decisão que implica o debate entre atores, e uma ferramenta educativa que forma o povo para exercer sua soberania, por Avritzer (2003). Portanto. Para Dagnino (2002) e Urbinati (2006), ainda que o modelo político democrático do Brasil seja representativo, essa legitimidade política não pode permitir ser enxergada como uma forma de tomada de decisões sem deliberação popular, e Azevedo (2012) garante que a participação é um dos elementos operacionalizadores da democracia.

A ideia de planejamento participativo é fundamental, não só para o orçamento participativo, mas também para a participação geral de outras chamadas “partes” do orçamento, a saber, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (MATOS; CALDEIRA, 2013).

De fato, há pouco tempo, algumas experiências de reforma do Estado começaram com a implementação da participação social no processo decisório, movimento que se deu por meio de iniciativas de mão dupla, seja do executivo para a base ou para a hierarquia executiva, portanto, ocorre e integra a vida política de forma pragmática (DE MOURA, 1997).

Nesse sentido, o foco da convergência passa a ser a defesa de uma nova estratégia de democratização em que a sociedade civil cria e ocupa novos espaços

públicos de debate, negociação e deliberação. Nesses espaços não monopolizados ou controlados pelo Estado, serão feitos esforços para redefinir o conceito de bem público e o papel e responsabilidades do Estado (ABREU; COSTA, 2014).

Afirma o autor acima que os poderes a que se refere a Constituição se manifestam de duas formas:

- Poder político, ou seja, o direito político de participar na tomada de decisões do comportamento normativo do Estado;
- Direitos públicos subjetivos para controlar a execução das decisões políticas, incluindo aquelas tomadas diretamente pelo povo e por meio de representantes eleitos. O poder político é chamado de participação popular. O direito de controlar as atividades do Estado é chamado de controle social.

A participação universal exige que todos os cidadãos cumpram uma obrigação: contribuir de forma ativa, consciente e construtiva e tomar decisões que sirvam melhor o Território e as suas gentes. Por outro lado, enquanto o conceito mais tradicional de *accountability* distingue claramente entre as instituições públicas sujeitas a elas e as entidades responsáveis por elas, o conceito de controle social é inovador na medida em que obriga os cidadãos a serem monitorados e fiscalizados ao mesmo tempo. Em suma, a participação popular e o controle social redistribuem as responsabilidades da ação estatal em todos os níveis, desde a deliberação até a avaliação e análise dessas ações, por meio de novas configurações do Estado e da sociedade civil (HOLM et al., 2017).

Considere que a governança de um país só ocorre quando seu governo tem condições financeiras para transformar em realidade as decisões que toma. Para ele, 'governabilidade' é uma "capacidade política de governança, derivada da legitimidade do Estado e de seu governo em relação à sociedade. 'Governança' é a capacidade fiscal e administrativa de um governo de expandir a política", de modo que a participação cria condições para a sociedade interagir com esses processos (DE ARAÚJO et al., 2011).

Melhorar a capacidade de governança ou a capacidade política do governo de mediar interesses, garantir legitimidade e governança (questões políticas), envolve a legitimidade do governo perante a sociedade. A governabilidade é impossível sem governança; portanto, uma crise política é sinônimo de uma crise de governança (REZENDE, 2002).

O direito de participação na definição de administração pública vem sendo discutido por alguns autores estrangeiros de direito público há algum tempo. Este tópico é abordado lembrando que a participação dos usuários nos sistemas de serviço público muitas vezes não é relevante para os tecnocratas, pois depende de estruturas organizacionais que só o governo pode facilitar, embora a constituição brasileira preveja inúmeras formas de participação cívica (pais e professores em escolas, segurança social, etc.), além da disposição geral de que os poderes públicos devem promover a participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social (CAVALCANTE; FERRARO JÚNIOR, 2002.)

Diante desses conceitos básicos, é necessário estabelecer o conceito de planejamento participativo. O planejamento participativo é considerado uma forma de pensar a esfera pública que reúne diversas ferramentas, instituições, órgãos jurídicos e cidadãos envolvidos no dia a dia do ato de planejar público. (DA FONSECA; NASCIMENTO; DA SILVA, 1995).

Essa participação e controle social em massa, facilita a alocação de recursos no planejamento participativo para a implementação de políticas públicas setoriais como remédio para a chamada crise da representação democrática, por meio de diversas modalidades (conselhos, comissões, urnas, referendos etc.). É inegável que o PPA, a LDO e a LOA são legalmente participativos e são os precursores desse movimento (PRATES; DE ANDRADE, 1985).

Os cidadãos estão cada vez mais conscientes do que querem do Estado e intervêm no sentido de alcançar determinados objetivos que visam atender às necessidades da sociedade, seja propondo políticas públicas ou mesmo exigindo

maior transparência da administração pública para avaliar se as expectativas estão dando frutos (KLEIN; HARDT; REZENDE, 2016).

Monitorar e avaliar o desempenho do governo e o uso dos recursos públicos; portanto, a gestão pública deve se esforçar para melhorar a eficiência do uso dos recursos existentes e a eficácia no alcance das metas desejadas, a fim de alcançar melhores resultados na prática do dia-a-dia. Com isso, entende-se a participação ativa dos cidadãos, aqueles não politizados e anteriormente excluídos do processo decisório, na forma como se estabelecem as políticas públicas nos campos da gestão e do planejamento urbano (DA SILVA; DE MELLO, 2013).

Críticas e questionamentos sobre o direcionamento ou efetividade da participação em massa ainda existem, e ajudam a melhorar e ampliar os canais existentes, sejam regionais, setoriais, temáticos, etc. Nesse contexto, a participação e o controle social hoje nos planos plurianuais (PPAs) para o desenvolvimento de políticas públicas setoriais prioritárias são essenciais para melhor orientar a destinação dos recursos públicos, que sempre faltam para satisfazer todas as aspirações sociais e públicas o real significado das necessidades (TURA; MACEDO, 2019). O escopo, que não é apenas informal, mas também institucionalizado, está claramente definido no ordenamento jurídico nacional para estabelecer e fiscalizar as políticas públicas nos principais setores (AZEVEDO et al., 2010).

Por outro lado, enquanto o governo busca ampliar essa participação e controle sobre as decisões do Estado que são executadas diretamente pela sociedade, em um avanço marcante na cidadania participativa, foi aprovada em 2014 a Lei Nacional de Participação Social (PNPS) e tem como principal objetivo cooperar com o planejamento e o poder público (ZANELLI, 2011), contudo, tal legislação foi revogada pelo atual governo.

O diálogo entre a participação popular e o controle social são inseridos dentro da institucionalização do planejamento participativo como um mecanismo cada vez mais importante de operacionalização do poder democrático, que não pode mais ser esquecido diante das capacidades administrativas do setor público .

3.3 Modelos da Administração Pública

Durante o século XX o Brasil passou por revoluções sociais e políticas que moldaram seu atual modelo democrático, junto dessas revoluções ocorreram também mudanças na forma de administrar a máquina pública, tais reformas administrativas buscavam sempre superar problemáticas dos modelos anteriores, porém, mesmo com os novos modelos de gestão ainda haviam/há características que se mantem dos modelos antigos, revelando um sincretismo de modelos em diferentes graus e instituições, como afirma Campelo (2010).

Oliveira (2010) explicita que no início do século XX o Brasil ainda adotava uma administração pública de modelo patrimonialista, comum na época colonial e república velha, amparado por alguns autores como Maquiavel, esse modelo possui características latentes como a corrupção, nepotismo, clientelismo e da sobreposição do interesse privado sobre o público.

Para Campelo (2010) esse modelo pode ser dividido entre patrimonialismo político-administrativo, que se faz presente por ações políticas ou administrativas que são regadas por trocas de favores, privilégios, no qual tudo isso vem a ferir os direitos dos cidadãos de igualdade e de oportunidade, e o patrimonialismo institucional, onde a Lei Constitucional deixa algumas brechas que não tornam ilegal a prática do clientelismo, o que pode ser observado cotidianamente na nomeação dos ministros de Estado, onde alguns cargos são repartidos entre os partidos para que o chefe do executivo tenha um maior poderio político.

Em meados dos anos 1930 houve a tentativa de superar o modelo patrimonialista, para isso administração pública brasileira iniciou a implementação do modelo burocrático, objetivado em controlar a corrupção patrimonialista e trazer funcionalidade e expansão ao sistema público, foi construído em cima de ideais tecnicistas, por ter surgido durante a ascensão do liberalismo, tinha como fonte o poder da legalidade e da racionalidade, e possui um caráter impessoal e formal.

Fortalecido entre a Era Vargas e a Ditadura, a visão burocrática tinha características centralizadoras e intervencionistas, que geraram uma forte necessidade do Poder Executivo, além de elevar as taxas fiscais e tributárias. Para Wahrlich (1970), o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) foi o

responsável por inovar durante a reforma burocrática no Brasil, pelas seguintes realizações:

Ingresso no serviço público por concurso; critérios gerais e uniformes de classificação de cargos; organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático; administração orçamentária; padronização das compras do Estado; e racionalização geral de métodos. (WAHRLICH 1970, p. 15)

Contudo, Oliveira (2010) afirma que tal modelo foi contrário à eficiência e hoje é sinônimo de lentidão e demasia de formalismos, e uma de suas maiores disfuncionalidades se dava pela separação entre o cidadão e a forma como funciona o sistema, tornando-o pouco democrático por não atender às necessidades do povo.

Diante do cenário pós segunda guerra e da crise dos anos 70 um novo modelo de administração pública surgiu na Europa, intitulado *New Public Management* e baseado em ideais neoliberais, tal modelo remanejava algumas características da administração privada para a pública, prezando pela a eficiência, a prestação de um serviço público de qualidade e a redução dos gastos públicos, como afirma Campelo (2010).

3.4 Novos modelos da Administração Pública Brasileira

Após a redemocratização e com a eleição de Fernando Henrique Cardoso ocorreu a Reforma de Estado coordenada por Bresser Pereira, a administração pública passou a adotar o New Public Management, ou modelo gerencial que era baseado em “interesse público, responsabilidade (accountability), descentralização, participação social (capital social), transparência, honestidade, liderança e eficiência.”. (CAMPELO 2010, p. 315)

Para o Estado Brasileiro esse modelo é uma tentativa de diminuir a centralização das atividades, que para Melo (2011) era uma característica forte da administração pública burocrática, e que seus mecanismos de planejamento dificultavam absorção de demandas políticas que levassem em conta os desequilíbrios econômicos, sociais e regionais de toda a extensão do território do país. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi responsável por:

- a) a descentralização dos serviços sociais (educação, saúde e assistência social), para estados e municípios;
- b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo uma distinção entre as atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não estatal e as atividades de produção de bens e serviços que devem ser transferidas para o mercado;
- c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços que podem ser objeto de contratações externas;
- d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução;
- e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado, que adotarão a forma de “Agências Executivas”;
- f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado e que deverão ser transferidos para “Organizações Sociais – OS”. Estas constituem um tipo particular de organização pública não estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado (hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.); e
- g) a responsabilização (accountability) da criação do quase mercado e de vários mecanismos de democracia direta e controle social, por meio da administração por objetivos. (Melo, 2011, p. 55 e 56)

Atualmente a modelo gerencialista ainda é forte dentro da administração pública, tendo como seu foco o cidadão e pactuado por uma série de melhorias nos marcos legais sobre gestão e cidadania, ele sofreu remodelações para se adaptar ao ideário de governança pública, que também adotou princípios da iniciativa privada, tornando-o mais interativo entre as diversas esferas de governo, às associações empresariais, sociedade civil, e o terceiro setor, além de ser pautado em uma gestão para resultados, Oliveira (2010).

Paula (2005) e Tenório (1998) afirmam que concomitantemente com a administração pública gerencial alguns locais do Brasil adotam um modelo de administração pública societal, que é caracterizado pela elaboração de novos arranjos institucionais e de gestão, optando por valorizar a sociopolítica e uma gestão mais participativa incluindo diferente sujeitos. Esse modelo se exemplifica em localidades que adotam e fortalecem experiências com o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Ainda há nesses ideários de gestão colaborativa a ideia de atuação em redes para construção de políticas, retratada por como:

[...] representação de conectividade, de ligação, de simultaneidade e de interdependência torna-se um atrativo para compreender a dinâmica e a complexidade de uma gestão que deve associar atores – estatais e não-estatais – na resolução de problemas comuns dentro do espaço público. (ANDRADE, 2006, p. 55)

O modelo societal possui duas importantes características, Urbinati (2006) classifica como uma delas a ativação da política como uma arena de opiniões e decisões sujeitas a revisões, onde a eleição de representantes não fecha o ciclo de exercício da cidadania, mas sim amplifica a manifestação da presença política da sociedade. Essa arena de decisões é reconhecida nos processos de participação, onde há a necessidade de dar voz a diversos atores, contudo, às forças presentes nessa arena possuem, muitas vezes, pesos desproporcionais, causados pela prática de lobby e clientelismo, advindo do modelo patrimonialista. Por isso, Urbinati (2006) afirma que a representação não deve ser exclusividade dos agentes governamentais, o que é notável em algumas práticas de Orçamento Participativo, onde há eleições de membros comunitários para discutir as intervenções necessárias.

Outra característica seria a existência de um “poder negativo”, que tem por finalidade a mudança ou a detenção das ações realizadas pelos representantes eleitos, garantindo o direito constitucional de soberania popular, e podendo ocorrer por diferentes canais: referendo, as eleições antecipadas, plebiscito e a iniciativa popular legislativa, tal poder é creditado por Urbinati (2006) como uma força revigoradora da representação, capaz de trazer maior controle e responsividade em relação aos interesses dos representados.

Ademais, às representações democráticas apresentadas entram em concenso com a necessidade de adoção do planejamento participativo para que a realidade da gestão pública siga o dinamismo necessário para a prestação de um serviço público de qualidade para os cidadãos, para a garantia dos direitos fundamentais, além de buscar formas inovadoras e integradas para resolução dos problemas públicos.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS, ORÇAMENTO PÚBLICO E PARTICIPATIVO

Dentro deste capítulo se discorre sobre a definição de políticas públicas e o seu ciclo, demonstrando a importância de contextualizar sobre os diferentes conceitos existentes, tendo em vista que eles são o ponto de partida de grande parte das políticas formuladas.

Ainda, busca-se expor o conceito de orçamento público para além da previsão de receitas e fixação de despesas públicas, entendendo que tal instrumento é importante para a dinamização do gasto público, tornando-o um dos principais meios de combate às distorções e problemas sociais, e introduzir o conceito de orçamento participativo e seu surgimento no Brasil.

4.1 O que são políticas públicas?

O escopo da disciplina de políticas públicas mudou historicamente. Inicialmente, a pesquisa foi focada na Europa, com direcionamento para entender o papel do Estado e suas instituições. Mas foi nos Estados Unidos que as atividades governamentais começaram a ser vistas como decisões racionais sobre um objetivo público (SOUZA, 2006).

A visão racional da escolha pública foi alimentada por tecnocracias emergentes e começou a se tornar uma ferramenta de tomada de decisão do governo durante a Guerra Fria. Começou no ramo militar com a premissa de "aplicar o método científico à tomada de decisões governamentais sobre questões públicas" e se espalhou para outros ramos do governo (FARAH, 2004).

As origens do tema das políticas públicas na ciência política foram resgatadas como resultado da tomada de decisão. Portanto, o foco está em seu treinamento e processo. A partir da década de 1980, diversos estudos mostraram que, no contexto de alta complexidade recente, os modelos tradicionais estão ultrapassados. Várias teorias foram desenvolvidas e classificadas como:

- Institucional;

- Relacionadas aos grupos e às redes sociais;
- Relacionadas aos condicionantes sociais e econômicos;
- Teoria da escolha racional
- Relacionadas ao “papel das ideias e do conhecimento”.

Outra classificação das políticas públicas é baseada em sua finalidade econômica e em duas grandes categorias: políticas instrumentais (por exemplo: monetária, fiscal, cambial, regulatória, trabalhista) e políticas setoriais (por exemplo: agricultura, indústria, serviços, exterior) (SOUZA, 2002). No orçamento, a classificação funcional pode identificar com mais ou menos detalhes os recursos previstos e implementados nas políticas setoriais, embora o Estado possa viabilizar esses recursos por meio de recursos extra-orçamentários, como financiamentos de bancos públicos, patrocínio de empresas públicas ou incentivos (HÖFLING, 2001).

. O conceito básico de política pública se afirma na ação ou inação na resolução de um problema público, todavia, a literatura sobre o tema se divide em diferentes abordagens, sendo as principais a Estatista e a Multicêntrica, que se diferenciam de acordo com o ator responsável pelo estabelecimento da política pública.

Secchi (2010) aponta que na abordagem Estatista a política para ser considerada pública precisa ser de autoria institucional do Estado, tendo em vista sua superioridade hierárquica na correção de problemas públicos, ainda assim, atores não estatais podem influenciar o processo, mas não tomar decisões, sendo estas concentradas ao Estado.

Já a abordagem Multicêntrica trata a política pública como um processo de resolução de problemas públicos que pode ser formulado por atores estatais e não estatais, não sendo o setor público o único promotor de políticas públicas (HEIDEMANN, 2010; LIMA, 2012). Essa definição faz parte das características

básicas dos Orçamentos Participativos, que agrega diferentes atores para decidir sobre a estratégia orçamentária pública.

Rua (2009) afirma que para construção de políticas públicas há conflitos referentes a forma de institucionalização e alocação de recursos públicos, esses conflitos explicitam a participação de diferentes atores políticos, sendo esses públicos e privados. Os atores públicos são os políticos e burocratas, e os privados são os empresários, a mídia, os trabalhadores e os organismos internacionais.

4.2 Ciclo das políticas públicas

Como parte importante da análise de políticas públicas, menciona-se o ciclo de políticas públicas. Os mesmos autores chamam o ciclo de políticas públicas de um modelo interessante para analisar a vida de diversos atores por meio de uma série de elementos do processo político-administrativo que os envolve (RAEDER, 2014).

As etapas sucessivas desse processo são descritas como: formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. O loop tenta explicar a interação entre intenções e ações no ambiente social, político e econômico em oposição ao governo, e tenta desvendar a relação entre eles (BARREIRO; FURTADO, 2015).

O início do ciclo se dá com a identificação de problemas, essa fase estratégica pode influenciar a formação de agendas governamentais, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), “O que acontece nesse estágio inicial tem um impacto decisivo em todo o processo político e seus *outcomes*”. A agenda governamental é formada por pautas que serão centrais na atuação dos governos e na alocação de recursos, dentro disso, à medida que os atores não governamentais se organizam eles conseguem introduzir seus problemas dentro da agenda.

Na elaboração do ciclo, a formação da agenda inclui a definição das prioridades de governo, que são vistas como questões políticas a partir da definição e análise das questões. A formação e tomada de decisão de alternativas ocorre

após o problema ser colocado em pauta, uma solução é proposta e a decisão subsequente é tomada (IASULAITIS et al., 2019).

A fase de Elaboração e Formulação é caracterizada pelas perguntas “o que fazer?” e “como fazer?”, nela se inicia o processo de criação de soluções para os problemas priorizados. Neste momento, avalia-se os aspectos técnicos e institucionais, e a capacidade de ação estatal (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O próximo estágio do ciclo é a Tomada de Decisão, reconhecido como um processo que tem seu aspecto técnico, mas que também possui um aspecto político amplificado, nessa etapa ocorre a decisão de quais problemas irão se tornar políticas públicas, Tronco (2018). A maioria dos processos de orçamento participativos se encaixam dentro desse estágio, segundo lasulaitis (2019, p. 1098)

[...] sendo a fase mais contemplada nos processos de OPD. Algumas experiências, inclusive, iniciam o ciclo nessa fase, pois não abrem a possibilidade de participação dos cidadãos no processo de formação da agenda e de formulação da política.

A Implementação é a fase onde a política desenhada é colocada em prática, há a entrega dos produtos estabelecidos, os beneficiários passam a ser atendidos e a política monitorada, essa fase sofre influência de inúmeras variáveis, como a técnica utilizada pelos gestores e a reação da população perante a política, e essa influência pode demonstrar a viabilidade real da política ou a falha da fase de implementação, Tronco (2018). Dentro da implementação as demandas do orçamento participativo podem ser executadas, por esse motivo, o monitoramento por parte da população é essencial para fortalecer o *accountability* governamental e a execução correta da demanda.

A implementação consiste em uma série de eventos e atividades que ocorrem após o estabelecimento das diretrizes da política, envolvendo o esforço para gerenciá-la e o impacto nos processos e nas pessoas. Geralmente é acompanhado pelo monitoramento, que consiste em uma ferramenta que tem por finalidade promover a política pública e seus objetivos pretendidos (SECCHI, 2014).

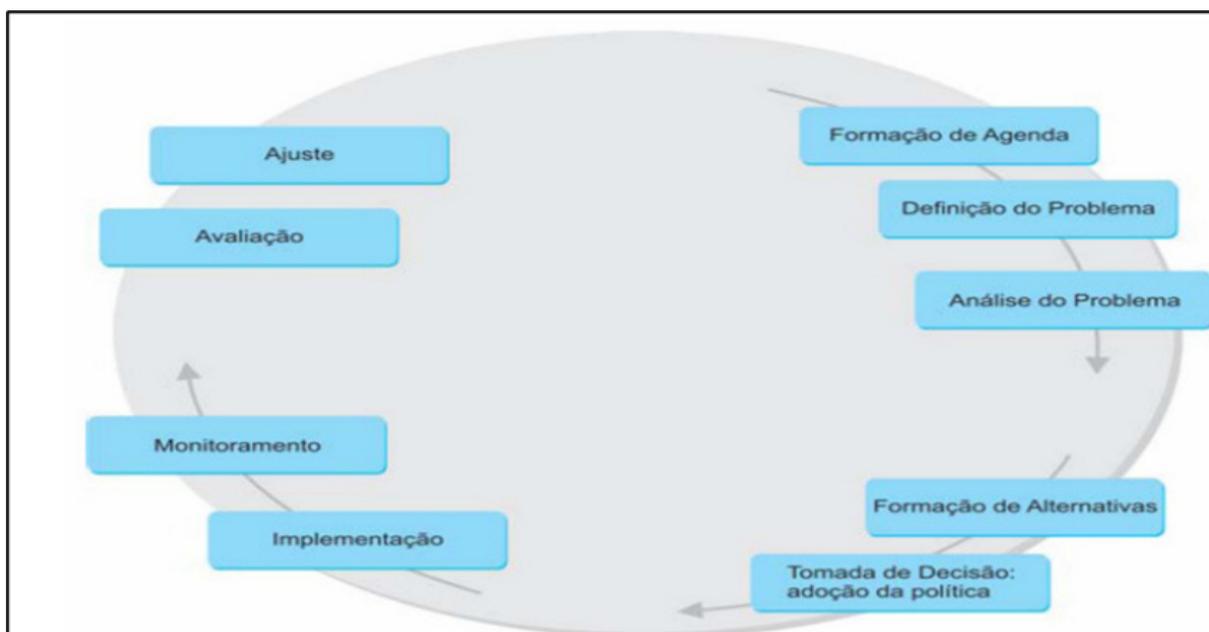
O estudo da implementação de políticas envolve explicar por que algumas políticas atingem seus objetivos, ou seja, são bem-sucedidas, enquanto outras não. Os autores também mencionam que mesmo durante a implementação, onde as políticas são adotadas e aplicadas sem atingir os objetivos pretendidos, é provável que haja falhas em sua formulação (PINTO, 2008).

Ademais, a última etapa do ciclo é a Avaliação que segundo Tronco (2018, p. 58)

Passado algum tempo da implementação, é possível averiguar se a política cumpriu com os seus objetivos e calcular seus efeitos. Isso é feito a partir de pesquisas de avaliação. A avaliação produz um juízo de valor sobre a política com base em resultados de pesquisa científica. Se a política funciona, a avaliação recomendará a sua manutenção; se ela possui problemas, o estudo apontará aonde eles estão e o que fazer para solucioná-los. Se a política não teve efeito, a avaliação recomendará a sua extinção.

A integração entre as complexidades existentes na estrutura das políticas públicas é resultado de uma série de atividades políticas que moldam um processo político e reproduzem as decisões a serem tomadas. Isso é útil para analisar processos, mecanismos e estratégias político-administrativas, o comportamento dos diversos atores envolvidos em cada fase sucessiva e interativa do ciclo da política: definição da agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação (MAINARDES, 2006). O ciclo de políticas públicas é mostrado na Figura 1.

Figura 1 - Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: (MAINARDES, 2006).

Ainda que a figura mostre um ciclo com sentido único, é possível que se repitam fases, invertendo o sentido ou que haja intervenção orçamentária incisiva no ciclo, sendo assim, o mesmo se faz de grande interesse no orçamento público, como será abordado no próximo tópico.

4.3 Orçamento Público

No que diz respeito à conceituação, a maioria dos autores consultados define o orçamento público como uma ferramenta legal de planejamento que contém projeções de receitas e despesas que o governo executará em um período definido (CIDADÃ, 2005).

O orçamento público é um plano formulado pela administração pública dentro de um determinado período para atender seus planos e programas de trabalho, e as receitas e despesas obtidas por meio do plano visam à continuidade e quantificação. e a qualidade dos serviços prestados à sociedade (PIRES; MOTTA, 2006, p. 12).

O orçamento público é o documento que “autoriza o recebimento e o gasto dos recursos financeiros e deve estar vinculado às atividades de planejamento”. Na

verdade, "um orçamento é uma forma de realizar um plano, ou seja, identificar detalhadamente todas as fontes e usos dos fundos" (SANTOS, 2011).

Do ponto de vista financeiro, um orçamento é um plano para a aplicação dos recursos esperados ao custear planos, investimentos, investimentos e transferências dentro de um período financeiro (SANTOS, 2001).

“O Orçamento Público é muito mais do que um plano de contas, devendo ser compreendido como um contrato firmado entre governo e sociedade sobre o que deverá ser feito em benefício da Cidade e dos cidadãos, naquele ano, com o dinheiro que se estima ter em mãos para gastar. É uma lei que deve ser especialmente valorizada na sua transparência e legitimação.” (Cartilha: Por dentro do Orçamento-SEPOG, 2018)

Em termos econômicos, a representação mais precisa do orçamento é o quadro orgânico da economia pública. O tema é tratado sob a ótica legal, ressaltam que, conceitualmente, o orçamento público é uma lei que estima as receitas e determina as despesas de um determinado exercício fiscal, estabelecendo responsabilidades, compromissos e obrigações para a administração pública (VIGNOLI, 2015).

O aspecto político foi enfatizado, afirmando que o orçamento público “é uma ferramenta de controle constitucional do legislativo sobre o executivo” (ABREU; CÂMARA, 2015).

Orçamento é um conceito amplo que engloba mais compreensão do que a lei orçamentária. Defini-la simplesmente como lei orçamentária prejudicaria a possibilidade de entendê-la como método de planejamento e gestão de recursos privados. Os orçamentos só são lei quando são tornados públicos. Mas, mesmo neste caso, seria um procedimento incorretamente restritivo restringir a definição do conceito ao direito orçamentário, pois a definição não atinge a natureza econômico-financeira, administrativa, contábil do objeto em questão, e se limita a Tratado como produto final, enquanto o orçamento é um processo que retroalimenta cada novo ciclo fiscal, ele é feito em etapas: Desenvolver, Discutir/Aprovar, Executar, Controlar e Avaliar (XEREZ, 2013, p. 33).

De fato, o orçamento público é o principal documento que divulga as ações governamentais para a sociedade. Isso fica mais claro na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é a obrigação de divulgar de forma regular e sistemática

informações sobre receitas e despesas das instituições públicas para que os cidadãos possam compreender a situação e exercer seus direitos de cidadania (ASSIS, 2012).

A responsabilidade fiscal é um conceito comum hoje que tende a reformular as funções do governo e substituir a visão tradicional de "bom governo" a que todos no Ocidente estão acostumados desde que a chamada revolução keynesiana substituiu o liberalismo tradicional. preservar uma "boa sociedade" de indivíduos livres e desimpedidos buscando satisfazer suas necessidades e interesses. A responsabilidade fiscal é um conceito que impulsiona uma mudança fundamental na forma como os orçamentos públicos são tratados, desencadeando um repensar das relações Estado-sociedade que devem durar anos ou décadas (MACHADO, 2002, p. 12).

Os autores apontam que o orçamento público, além de ser uma "decisão governamental ou exercício de poder", vai além de uma questão técnica e é político no sentido de que "significa estabelecer prioridades que são, por sua vez, relevantes a determinados aspectos da sociedade." Intervenção e capacidade de negociação do setor, ou a escolha do próprio governo local" (AFONSO, 2016).

O orçamento público tem por finalidade determinar as despesas da administração pública, garantindo assim a receita para a formulação e implementação de programas voltados ao cidadão. É uma via de mão dupla que traduz contribuições sociais em ação governamental (LOCHAGIN, 2012).

Destacar o papel do orçamento público no desenvolvimento equilibrado da economia. Para fazer isso, três funções principais precisam ser executadas:

- a) Alocativa;
- b) Redistributiva e
- c) Estabilizadora.

Os orçamentos públicos só funcionam se tiverem bons recursos para que os gestores possam tomar decisões e planejar. A verdade é que, em parte, cabe à

sociedade que esse processo ocorra de forma correta, principalmente porque ela paga impostos, taxas e serviços, e tem que esperar o retorno para que suas cidades cresçam e prosperem economicamente (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

De acordo com o disposto na Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal nº 4.320/64, o orçamento público deve ser elaborado anualmente pelo órgão executivo de cada área de gestão (federal, estadual, municipal) e submetido à aprovação do legislativo (ROCHA et al., 2013).

Desde a Constituição Federal de 1988, a formulação orçamentária interage com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual para alinhar metas e orçamentos (SANTOS, 2001).

O sistema orçamentário começa com os momentos e momentos em que as intenções, metas e objetivos do sistema de planejamento (dos planos diretores, dos programas de governo) precisam ser ajustados aos meios disponíveis para alcançá-los. É composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) (VIGNOLI, 2015, p. 18).

O Plano Plurianual (PPA) é elaborado para identificar as prioridades do governo para os próximos quatro anos. A minuta do plano plurianual elaborado pelo poder executivo no primeiro ano de governo, válido até o final do primeiro ano fiscal autorizado pelo próximo governo, será enviado quatro meses antes do final do primeiro ano fiscal (31 de agosto) e devolveu aceitar sanções até o final da sessão legislativa (15 de dezembro) (ABREU; CÂMARA, 2015).

As etapas de um ciclo orçamentário são: formulação e planejamento, avaliação legislativa, implementação e monitoramento, controle e avaliação e, então, quando o próximo ciclo começa. A primeira etapa do ciclo é o refinamento, em que se estimam as receitas e se fixam as despesas, devendo esses dados ser apresentados de forma padronizada e detalhada de acordo com as classificações exigidas por lei. É aqui que as propostas de orçamento são elaboradas (BARREIRO; FURTADO, 2015).

No Legislativo, o projeto é avaliado por uma comissão que tomará todas as considerações e modificações e o encaminhará ao Chefe do Executivo para

aprovação para publicação no Diário Oficial. Na execução, é o local onde a receita é arrecadada de forma eficiente e são realizadas as despesas que serão processadas ao longo do exercício. Todo o procedimento deve obedecer à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (BARREIRO; FURTADO, 2015).

O controle de execução orçamentária avalia a legitimidade do comportamento das receitas e despesas, a lealdade funcional do órgão executivo responsável pelos bens e valores públicos, a realização dos planos de trabalho expressos em termos monetários, a execução das obras e serviços etc. (BARREIRO; FURTADO, 2015).

Em geral, o orçamento é uma ferramenta de política fiscal na qual são impressos os níveis de impostos, gastos públicos, dívida e resultados primários e nominais. Portanto, o orçamento é uma ferramenta analítica ou uma ferramenta de política departamental que pode ser usada em conjunto com outras políticas para cada finalidade analítica necessária (CARVALHO, 2002).

Em outras palavras, a relação entre a política pública e o orçamento é óbvia: "A política pública é formalizada por meio de legislação, mas geralmente na forma de gasto público, cuja fonte - a receita pública - deve ser quantificada e identificada" (BUCCI, 1997).

Determinar para quais ações os recursos serão alocados é um dilema para políticos e gestores públicos, necessariamente em conflito com "justiça distributiva e conflito perpétuo na vida social, onde recursos escassos são necessários todos os dias para enfrentar a inadequação das necessidades individuais e coletivas" (SACHS, 1999; SARAIVA; FERRAREZI, 2007). Torna-se uma equação muito complexa e dinâmica, pois inclui múltiplos agentes, inúmeras – e às vezes conflitantes – demandas, resistência a aumentos de impostos e aspectos políticos, culturais e econômicos

4.4 A política de Orçamento Participativo no Brasil

O orçamento participativo desempenha um papel importante na gestão pública municipal, apresentando-se como uma ferramenta democrática de

participação pública no orçamento, pois permite que os cidadãos debatam e determinem o destino das cidades, elegendo anualmente prioridades de investimento em educação, saúde, transporte e mais trabalhos e serviços em diversas áreas (PIRES, 2001).

Essa técnica orçamentária é um processo que estimula o cidadão a exercer seus direitos de cidadania, o compromisso da sociedade com o bem público e cria responsabilidade compartilhada entre governo e sociedade pela gestão dos recursos públicos. O principal benefício do orçamento participativo é a democratização das relações Estado-sociedade ao mesmo tempo em que fortalece a democracia. Os cidadãos deixam de ser um simples apêndice, mas tornam-se protagonistas ativos na administração pública (AVRITZER, 2003, p. 15).

Adotado pela primeira vez pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 1989 como forma de promover justiça social, prestação de contas e transparência. Sob a liderança do partido, o Brasil ampliou o uso do orçamento participativo.

A participação é vista como elemento gerador de eficiência, pois direciona o uso dos recursos públicos de forma adequada às necessidades e desejos da população; gera transparência na máquina pública, oportunizando à sociedade o controle do uso dos fundos públicos (FEDOZZI; MARTINS, 2015).

Foi rápido perceber que o exercício da cidadania por meio do orçamento participativo é uma forma eficaz de democratizar o Estado-sociedade, e que por meio da participação popular, o governo se torna mais eficaz na execução e definição dos orçamentos porque a sociedade passa a conhecer melhor suas necessidades e desejos (CARLOS, 2006).

A implementação do orçamento participativo é uma iniciativa do Executivo, seguida de apoio popular, com o objetivo de tornar o Executivo mais transparente e democrático na execução de seu mandato. A implementação do orçamento participativo apresenta muitos desafios, pois a formulação de orçamentos públicos requer algum conhecimento técnico em contabilidade e finanças públicas, leis que respaldam sua formulação etc., para o qual os autores envolvidos precisam ser treinados (MARQUETTI, 2007).

Preparação de Agentes: Membros do governo, servidores públicos e lideranças populares precisam ser treinados para participar das diferentes etapas do orçamento. Isso significa organizar aulas, seminários, debates para homogeneizar a linguagem, acordar procedimentos, conectar tarefas, etc. (SANTOS, 2002, p. 22).

Outro fator importante para o sucesso do orçamento participativo de uma cidade é o envolvimento e comprometimento do governo na implementação e manutenção do programa, incluindo a alocação de recursos financeiros, sejam materiais ou humanos. Porque, sem a vontade política e o compromisso de alocar um percentual significativo do financiamento municipal por meio do OP para a tomada de decisões populares, a sociedade civil pode se sentir menos motivada a participar, pois sua participação trará pouco benefício efetivo aos cidadãos (ROMÃO, 2011).

Existem obstáculos para a implementação do orçamento participativo, como falsas expectativas, falta de interesse da comunidade, tradicional relação entre executivo e legislativo, descontinuidade, vícios da democracia representativa e deliberativa, estrutura de mecanismos participativos, falta de recursos de investimento, divisão de poder e conflito entre o centro e a borda (MARQUETTI, 2003).

Ao falar sobre a implementação do orçamento participativo, os gestores se intimidam com o custo de implementação das recomendações feitas pela população ao longo do processo de gestão. Com a prática do orçamento participativo, os gestores enfrentam demandas maiores do que o normal, as sociedades participativas acompanharão mais de perto e tenderão a exigir uma apresentação de contas mais detalhada, devido ao nível de conhecimento que irão adquirir participando do processo orçamentário (LUCHMANN, 2012).

Não existe um processo padrão para a implementação do orçamento participativo, e seu processo deve moldar a realidade de cada cidade. Ressaltou-se a importância do desenho institucional como condição necessária para o sucesso do orçamento participativo, ou seja, o desenho institucional deve ser adaptado às características da cidade (FEDOZZI, 2000).

Uma vez analisada e diagnosticada a situação local, o governo deve seguir alguns passos para implementar o orçamento participativo de forma eficaz: Primeiro, o pessoal de serviço e as lideranças devem ser planejados e treinados, após a devida orientação e capacitação do pessoal pertinente, inicia-se a etapa de incentivo e mobilização da comunidade para a discussão dos projetos e metas que serão atribuídas ao orçamento público, de acordo com as necessidades da cidade das diversas regiões do governo (LACHER, 1995).

Em cada região, são realizadas plenárias temáticas para discutir interesses comunitários relacionados a áreas como saúde, educação, transporte, infraestrutura urbana; esses requisitos são acionados e adaptados à realidade orçamentária e fiscal da cidade e discutidos por meio de processo de negociação, e encaminhados para ao Poder Executivo para incorporação na LOA e, finalmente, ao Poder Legislativo para consideração e aprovação final (CARLOS, 2007).

Em termos de transparência orçamentária, há boas razões para manter (mas não se limitar a) o sistema tradicional de "classificação de agências" orçamentária, onde os orçamentos ou autoridade são representados em termos do número de recursos que cada agência pública efetivamente administra. Ao visualizar o conjunto de valores de receitas e despesas de cada função administrativa, as responsabilidades de cada administrador ficam mais claras.

Para Romão (2010), implementar essa política apresenta desafios para os gestores, que devem enfrentar de forma construtiva para que sua execução e formas metodológicas de desenvolvimento dos resultados sejam efetivas. No que diz respeito à aplicação de seus métodos, alguns autores defendem as diferentes formas de sua efetivação. Nenhum modelo se encaixa em todas as realidades. Além disso, o mesmo ente federativo pode ter diferentes abordagens ao longo do tempo, que podem variar com base no aprendizado e na conveniência, por esse motivo, a sociedade civil organizada levanta bandeiras para a necessidade de institucionalização das metodologias de OP.

Legislação Nacional

A institucionalização do orçamento participativo ainda é um debate entre gestores, acadêmicos e sociedade civil, alguns possuem uma visão do ato legislativo como necessário e garantidor da sustentabilidade dos processos para além do querer político, já outros enxergam como um mecanismo de repressão da inovação que pode diminuir a liberdade de participação e a qualidade deliberativa. (DIAS et al., 2021)

Quadro 2 - Vantagens, potencialidades, desvantagens e limites das legislações de OP.

Vantagens ou potencialidades	Desvantagens ou limites
<p>A existência de uma lei:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permite que o processo ganhe uma legitimidade partilhada entre a população e a administração; - Implica a criação de espaços de participação em locais onde esses por vezes nunca existiram; - Cria uma rotina nas instituições, que permite assegurar maior sustentabilidade do OP para além dos ciclos políticos e eleitorais; - Estabelece e clarifica as regras do processo, proporcionando aos cidadãos um elemento de regulação pública. 	<p>A existência de uma lei:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tende a padronizar com valores reduzidos os montantes orçamentais a destinar aos processos; - Tem como consequência a “atomização dos investimentos”, pelos pequenos orçamentos disponibilizados, excluindo o debate sobre os problemas e os projetos estruturais para o território; - Pode contribuir para que o orçamento participativo que se transforme num mero procedimento, vazio e inconsequente; - Muito vaga ou excessivamente rígida tende a limitar a capacidade de inovação das iniciativas; - Que não prevê penalizações políticas e/ou administrativas para os incumpridores, é uma lei estéril ou inútil.

Fonte: Atlas do Orçamento Participativo (DIAS et al., 2021)

O cenário mundial mostra que em 2019 havia pelo menos 6.801 OPs respaldados legalmente, esse número representa cerca de 57,9% das iniciativas existentes, sendo relevante informar que, no mundo, 9 países possuem legislações que tornam a prática do OP obrigatória. (DIAS et al., 2020)

O Brasil, mesmo sendo o país que introduziu a estratégia de OP ao mundo e possuindo 3,7% do total das iniciativas locais mundiais (DIAS et al., 2021), não possui legislação nacional que verse diretamente sobre a institucionalização do tema, tendo apenas obrigatoriedade legal de garantir a participação social no processo de planejamento dos instrumentos orçamentários, ficando a cargo das gestões a decisão sobre a metodologia utilizada para isso.

Contudo, a Constituição Cidadã de 88 tem como característica a reafirmação do ideal democrático do país, com sua característica mais inclusiva e focada no social, ela procura sanar a ausência da participação social ocorrida durante a Ditadura Militar, e assim tornar o processo de criação e manutenção de políticas públicas mais transparente, com isso ela passa a prever a participação do cidadão na formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Com destaque para os artigos 14, já citado anteriormente, 74, 82, 193, 198, 204 e 206

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

§ 2º **Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato** é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir 122 Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a **participação da sociedade civil**.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, **assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas**.

art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...]

III - participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, **assegurando sua participação na comunidade**, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

Do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda

familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a **participação de representantes da sociedade civil**, nos termos da lei.

(grifos nossos)

(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

A Carta Magna também versa sobre a participação durante os processos decisórios dos municípios, como a elaboração das leis orgânicas municipais:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Outro importante marco legal trata mais especificamente sobre as finanças públicas federais, estaduais e municipais, a Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece princípios sobre a responsabilidade na gestão fiscal. Ao atrelarmos ao tema da pesquisa, podemos focar na sua vinculação como mecanismo de obrigatoriedade de transparência e controle sobre as peças orçamentárias, o artigo 48 versa sobre isso:

A transparência da gestão pública exige também o incentivo à participação popular e pela realização de audiências públicas, tanto durante a elaboração como no curso da discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. (NASCIMENTO E DEBUS, 2000, p.81)

De forma oposta, alguns autores afirmam que a LRF pode ter características limitantes a tomadas de decisões orçamentárias por meio de processos participativos, como Moreira (2012) e Moreira (2015). Tendo em vista, que a lei define limites orçamentários, rubricas e percentuais orçamentários que podem inflexibilizar algumas alterações nas leis orçamentárias, mesmo que estas venham por meio da iniciativa popular, tornando a participação uma iniciativa que mantém o “status quo da máquina burocrático-administrativa pública” (CAMARÃO, 2011), quando a própria LRF age para “legitimar as iniciativas ajustadoras do Estado

brasileiro que visam honrar seus compromissos com o capital mundial, em especial, o financeiro.” (MOREIRA, 2015. p.123).

Contudo, essas limitações estabelecidas podem ser vistas como correções aos vícios administrativos que perpassam a esfera pública brasileira por suas características de gestão patrimonialista ainda existentes.

Dos instrumentos legais mais atuais que impactam no pensamento participativo dentro da gestão pública, tem-se nacionalmente o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que tem por objetivo extinguir e estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Os colegiados abrangidos por esse decreto são que os foram instituídos por decretos, por atos normativos inferiores a decretos ou ato de outro colegiado, não sendo extintos os colegiados instituídos por leis, e o governo federal afirma que o decreto possui ações com os propósitos de desburocratizar e de economizar recursos públicos como está exposto no Art 6º. (BRASIL,2019)

Outrossim, o decreto revoga, em seu artigo 10, o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, denominado pelo ministro-chefe da casa civil, Onyx Lorenzoni, de “Decreto Bolivariano”, causando assim a extinção da Política Nacional de Participação Social e do Sistema Nacional de Participação Social, sendo essa política reconhecida por articular uma maior participação social, equilibrando os mecanismos de democracia representativa, e essa medida foi vista pelo Ministério Público como “intenção governamental de se diminuir ou dificultar a participação popular direta nas discussões e deliberações que geram a atuação estatal, o que seria criticável logo de início e por definição.” (RAMOS, 2019, p.2)

Segundo Serafim (2019) o decreto, intitulado de *revogação*, aumenta o desmonte dos canais participativos em diferentes segmentos e representa um retrocesso na disputa pela identidade e pelo sentido de participação, que se apresentava ainda em curso na jovem democracia brasileira.

A fim de apresentar os perigos da falta de participação Ramos (2019) afirma que o decreto fragiliza a participação social que ocorria por meio dos conselhos e cria uma dependência e, uma exclusividade de que o exercício da democracia representativa seja feito apenas formalmente pelo Poder Legislativo, e ainda anuncia

que a diminuição dos colegiados culmina na falta de pluralidade de percepções para a resolução de problema públicos.

Em suma, este decreto interdita a participação da sociedade nas esferas da administração pública, e viola os diversos artigos constitucionais que abrangem a participação e o exercício da democracia direta, a esse respeito é possível inferir que esta visão do governo federal critica a participação pode ser absorvida por outras esferas, tornando frágil às realidades locais que possuem instabilidades institucionais relacionadas a essa temática.

É conveniente afirmar que o executivo, o legislativo e o povo fortalezenses andam no caminho contrário do cenário nacional, com a continuidade dos mecanismos de participação, e em busca de novas formas que garantam a participação popular nos processos de tomada de decisão do setor público. Por mais que entre as gestões apresentadas haja divergências sobre a forma que esses processos devem acontecer

5. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA

O referido capítulo traça um panorama geral sobre a política de Orçamento Participativo em Fortaleza, demonstrando sua trajetória e como a legislação nacional visualiza os instrumentos participativos.

5.1 Trajetória do Orçamento Participativo em Fortaleza ¹

Durante o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000 foram dados os passos iniciais para implantação do Orçamento Participativo nos municípios brasileiros, as inovações pautadas para uma gestão participativa também estavam em alta no cenário internacional. O Brasil como signatário de eventos como a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Precários (Habitat II) entregou uma visão ampliada da forma como se pretendia planejar as políticas municipais do próximo século, demonstrando interesse inerente em tratar a temática de gestão participativa, levou ao evento a segunda maior comitiva, e teve uma de suas experiências tratadas como uma potencialidade no cenário internacional, a do “Orçamento Participativo”, como afirma Maricato (1997).

Em Fortaleza, a trajetória do orçamento participativo perpassa as diferentes construções políticas, econômicas e sociais de cada governo municipal, desde sua implementação com a vitória de Luizianne Lins em 2004, até sua reformulação com a entrada de Roberto Cláudio em 2013.

Gestão Luizianne Lins (2005 - 2012)

Em Fortaleza, a inclusão da metodologia de Orçamento Participativo como mecanismo de gestão democrática do orçamento público municipal teve início no governo de Luizianne Lins, em sua campanha para as eleições de 2004 e em seu programa de governo – “Por Amor à Fortaleza: construir uma cidade bela, justa e democrática” já havia a exposição da vontade política da candidata, atrelada ao direcionamento partidário para que se construísse uma cultura democrática pautada pela participação e controle cidadão. Considerando que “Em 2004, durante as eleições municipais, a coligação Fortaleza Amada propôs a superação dos padrões

¹A escrita deste item só foi possível graças aos trabalhos acadêmicos do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, responsáveis por resguardar a memória desta importante política pública.

tradicionais de se fazer política na capital cearense e estabeleceu como um de seus princípios de governo a participação popular.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009, p.22).

Ao assumir a prefeitura de Fortaleza, o modelo de governar “petista” se caracterizou pela ideia de aproximação da classe trabalhadora para com as esferas de decisão pública, Souto (2012). Colocando isso em prática, o primeiro instrumento de planejamento elaborado foi o Plano Plurianual Participativo 2006-2009, que já incorporava às características de participação social em sua construção. Por meio de sua organização foi possível lançar olhares para quais as dificuldades inerentes desse tipo de processo, “o maior deles talvez tenha sido a fragilidade da prática participativa por parte da população e Poder Público.” (GADELHA, 2010, p.101)

O ciclo do Orçamento Participativo se estrutura basicamente em 4 grandes momentos de: preparação, deliberação, negociações do COP e Controle Social (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009). Contudo, todas essas fases são divididas também entre os tipos de participantes, sendo eles o Fórum Regional de Delegados, o Fórum Municipal do OP criança e adolescente, o Fórum Municipal dos Segmentos Sociais, que serão caracterizados mais adiante.

Logo em 2005 se inicia o processo de construção do primeiro OP de Fortaleza, composto pela Assembleia Preparatória, Santos (2019) e Maia e Barros (2010) explicitam que essa rodada aconteceu nas Secretarias Regionais e foi responsável por apresentar aos cidadãos a metodologia que seria utilizada, debater a situação financeira do município, focando na capacidade de investimento e lançar olhares iniciais sobre as problemáticas existentes em cada território, além de gerar a primeira integração entre sociedade civil e poder público.

Após essa rodada aconteciam as Assembleias Deliberativas, com o objetivo de eleger delegados e delegadas do Orçamento Participativo (1 delegado para cada 20 votantes) e definir prioridades de obras e serviços (Art. 34, alíneas “a” e “b” do Regimento interno do Orçamento Participativo). A eleição dos representantes se dividiam entre os delegados territoriais, responsáveis por pensar as demandas enquanto moradores das regiões, essas demandas eram separadas em eixos: cultura, educação, esporte e lazer, habitação, infraestrutura, saúde, trabalho e renda, e meio ambiente, os delegados dos segmentos sociais que “são grupos excluídos

dos espaços de participação e de decisões das políticas públicas” (FORTALEZA, 2008, p. 17), que tratavam de demandas historicamente oprimidas como: jovens, crianças e adolescentes, mulheres, negros, LGBTs e pessoas com deficiência, e os delegados do Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente, com a faixa etária de 6 a 17 anos, que debatiam os problemas e seus desejos para a cidade. (GADELHA, 2010; MAIA E BARROS, 2010; SOUTO, 2012; SANTOS, 2019)

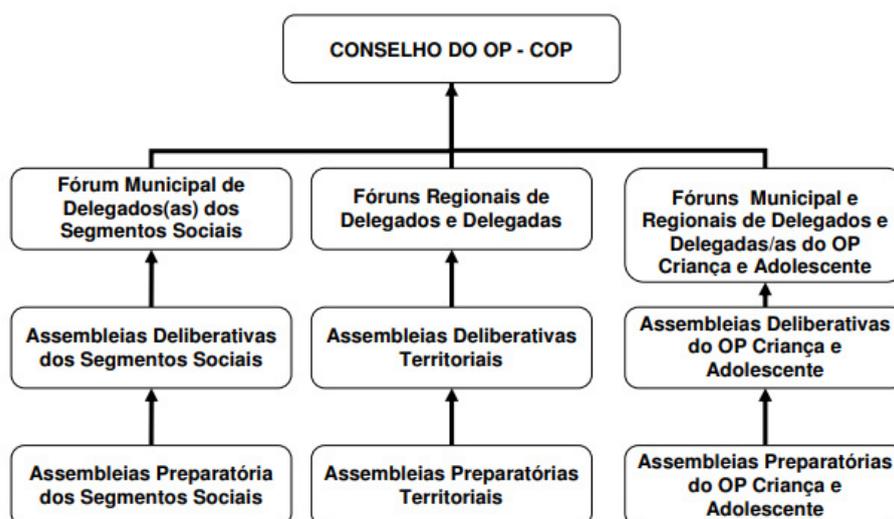
Após esse processo ocorria os Fóruns:

O Fórum – espaço permanente em cada Secretaria Executiva Regional para discutir, acompanhar as deliberações das propostas aprovadas e de exercer o controle social do OP – serviu de palco para a eleição dos Delegados que compuseram o COP e outras questões (SANTOS, 2019, p.90)

O Conselho do Orçamento Participativo (COP) era reconhecido como órgão máximo de deliberação do OP de Fortaleza, nesse espaço os representantes se apropriam do conhecimento sobre o funcionamento das finanças municipais, discutem como deve ocorrer a distribuição dos recursos e definem às obras e serviços que devem ser executadas de forma prioritária. (GADELHA, 2010; MAIA E BARROS, 2010; SOUTO, 2012; SANTOS, 2019;)

O Conselho do Orçamento Participativo em Fortaleza tem o papel de discutir, negociar e definir, com os gestores das várias secretarias municipais da Prefeitura, as prioridades definidas pelas assembleias deliberativas, e que, de fato, podem ser executadas. As propostas negociadas entre os representantes do COP e o poder público formam o Plano de Ações do OP – Plano de Obras e Serviços (POS) - que é elaborado a cada ano, como resultado das votações e negociações, sendo posteriormente incluídas na Lei Orçamentária Anual municipal. (GADELHA, 2010,p. 95)

Figura 2: Ciclo do Orçamento Participativo em Fortaleza



Fonte: Prefeitura de Fortaleza (2007)

Durante o primeiro mandato de Luizianne Lins, o OP de Fortaleza foi um movimento de gestão democrática bem-sucedido, com ampliação da participação, com um de seus focos na educação para democracia, e com a reformulação do processo decisório sobre a cidade. Isso pode ser comprovado pelos números da participação da sociedade: em 2005, a população residente em Fortaleza segundo o IBGE era de 2.374.944, dessas, 6,6 mil pessoas participaram do OP no ano, dando uma quantitativo de aproximadamente 0,2% da população participando; já em 2008, a capital tinha 2.473.614 habitantes, e o número de participantes do processo chegou a 30 mil, equivalente a 1,2% da população, um aumento considerável num curto espaço de tempo; no período de 2005 a 2008 foram apresentadas 5.187 propostas e priorizadas para execução 1.748. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2008)

Durante a segunda gestão (2009 - 2012) da, então reeleita, prefeita Luizianne Lins, o ciclo do OP passou por mudanças estruturais em sua metodologia. Na busca por resolver problemáticas advindas da metodologia adotada durante o primeiro mandato, como a quantidade de demandas superior à capacidade orçamentária, a frustração popular por acharem que “aquelas demandas aprovadas não passariam por uma fase de discussão entre os conselheiros. No entanto, algumas dessas demandas não entrariam no orçamento. Sendo assim, os conselheiros deveriam

escolher.” (SANTOS, 2019, p.94), o atraso na entrega das obras e até a estatização de militantes dos movimentos sociais. (MOREIRA, 2015; SANTOS, 2019).

Com essas alterações, a nova metodologia de Orçamento Participativo de Fortaleza ficou da seguinte forma:

Assembleia Eletiva – reúne no mesmo encontro os objetos das antigas assembleias Preparatória e Deliberativa – aqui são escolhidas as demandas prioritárias

Análise Técnica - que é um momento interno no qual a Coordenadoria do OP Fortaleza juntamente com representantes do corpo técnico das demais secretarias avalia a viabilidade de cada uma das demandas priorizadas

Assembleia Decisiva - que estabelecerá as demandas e seus limites a serem incorporados no Projeto da Orçamentário Anual, bem como, são escolhidos na ocasião os delegados que acompanharão as demais etapas de efetivação das demandas do OP. (grifo nosso)

(MOREIRA, 2015, p. 148)

Tais mudanças refletiram na realidade da gestão democrática da cidade, e foram responsáveis por causar transformações nas características de participação da população e representação, com a diminuição do poder de decisão dos conselheiros do COP, ficando responsáveis por uma espécie de ratificação das demandas selecionadas, formando uma nova pactuação de participação popular de base. (MOREIRA, 2015; SANTOS, 2019)

Com as mudanças, o processo passou a ter um caráter meramente homologatório, isto é, convocam a população e organizam a assembleia, as demandas são escolhidas a partir de uma lista de “prioridades”, são eleitos os representantes das comunidades. A Prefeitura, através de seus técnicos, apresenta o orçamento público com uma homologação das metas traçadas e direcionadas de uma parte dos investimentos (SOUTO, 2012, p.98).

Com a Emenda à LOM n. 005/10, que estabeleceu um valor mínimo orçamentário para execução das demandas eleitas no orçamento participativo, havia um início de pressão para institucionalização do Orçamento Participativo. Contudo, também se aproximava o final da gestão de Luizianne Lins, e a preocupação dos movimentos sociais e da equipe técnica do OP sobre sua continuidade e seu desenho institucional estava em alta, principalmente após a vitória do candidato Roberto Cláudio, visto como opositor do pensamento e da gestão petista.

Por isso, no período entre 2012 e 2013 aconteceu um movimento para institucionalização do desenho metodológico do OP em Fortaleza, objetivando dar continuidade a forma existente e transformá-lo em lei, tal movimento não gerou o

resultado esperado e não passou por votação na Câmara. (MOREIRA, 2015; SANTOS, 2019)

Gestão Roberto Cláudio (2013 - 2020)

A gestão do então prefeito Roberto Cláudio iniciou seus trabalhos direcionados pelo Plano de Governo que trazia uma de suas visões de futuro de Fortaleza como uma cidade participativa, transparente e justa, capaz de assegurar a participação democrática dentro do planejamento municipal, Comissão Plano de Governo (2012).

Na realidade do OP observa-se mudanças a nível administrativo e metodológico, em 2013, a nomenclatura Coordenadoria do Orçamento Participativo vira Coordenadoria Especial de Participação Popular (CEPP) e em 2014 Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS), sendo agora, vinculada ao Gabinete do Prefeito e possuindo *status* de secretaria. (FORTALEZA, 2014c)

Do ponto de vista metodológico, a nova realidade da participação na gestão municipal iniciou-se também, como na gestão (2005 - 2008), na formulação do PPA, que teve seu processo participativo organizado da seguinte forma:

No mês de junho de 2013 a então recém-criada Coordenadoria de Participação Popular tomou a frente nos trabalhos do plano de ação quadrienal (Plano Plurianual) ao qual chamou de PPA Digital. Esse nome advém de uma ferramenta inédita no País de consulta popular que consistiu em cinco totens (computadores itinerantes) que circularam em locais públicos como terminais e shoppings, além de um sítio eletrônico hospedado no sítio digital oficial do município onde a população teria indicado os principais eixos a serem priorizados pelos orçamentos anuais nos quatro anos seguintes. O seu caráter consultivo parecia indicar que o orçamento participativo permaneceria, contudo nos anos de 2013 e 2014 não se operacionalizou orçamento participativo. (MOREIRA, 2015, p. 156)

Havendo, no fim de 2014, a aprovação da Lei 10.277/2014 que cria o Conselho Municipal do Planejamento Participativo (CMPP), a prefeitura se preparou para a implantação da nova metodologia do OP em 2015, quando passou a se chamar Planejamento Participativo, mudança essa, que para alguns entrevistados por Moreira (2015), demonstra a tentativa de “apagar” e romper com a gestão anterior, já que o OP é bastante personalizado pela imagem do Partido dos Trabalhadores.

A nova organização se caracteriza:

a partir da divisão da cidade em 32 territórios (antigas Áreas de Participação). O OP passou a funcionar 100 com uma gerente de cidadania e controle social para cada 5.000 habitantes (anteriormente Delegados), um conselheiro para cada território (antes, dependia do número de delegados (as) eleitos), com o processo eletrônico para cadastro de demanda (espontânea e para o Ciclo), com a exclusão do OP Criança e Adolescente, com Segmentos Sociais, com Fóruns dos Delegados e com a ausência de critérios (participação residente, renda, participação). (SANTOS, 2019, p. 99 e 100)

O Ciclo Participativo passou a contemplar as fases de mobilização → cadastro via internet das demandas → assembleias eletivas para agentes de cidadania, conselheiros, e demandas → Fórum Devolutivo, Moreira (2015). Por fim, a metodologia utilizada no objeto de estudo da presente pesquisa se encontra detalhada no subitem 5.3 “Realidade Metodológica do Ciclo Participativo de 2018”.

Ademais, é possível observar que as metodologias de orçamento participativo passaram por mudanças positivas e negativas durante sua existência, diante das diferentes percepções governamentais sobre participação social, Moreira (2015) consegue trazer em seu texto a transição do princípio norteador da participação popular, que durante a gestão de Luizianne era “igualdade”, com objetivo de diminuir as desigualdades presentes no município, e para a gestão de Roberto Cláudio tem-se como princípio a “universalidade”, como garantia de um processo participativo mais amplo e que chegasse também às classes mais abastadas, não excluindo os mais pobres. Todas essas mutações de nomenclaturas e estruturação, não se caracterizaram como demonstrativo de reais mudanças para resolutividade dos problemas da implementação da política, que se arrastam ainda na atualidade, mas sim corroboram para uma visão de fragilidade em todo o ciclo de vida da política pública.

6. DO LEGAL AO REAL - O CICLO PARTICIPATIVO DE 2018

Esse capítulo mostra quais aparatos legais municipais estão por trás da manutenção do OP, a metodologia utilizada sobre a política no período analisado e a apresentação de resultados da pesquisa, que se encontra na demonstração da execução ou não da execução das propostas eleitas durante o Ciclo Participativo de 2018.

6.1 Marcos Legais do Orçamento Participativo em Fortaleza

Ao tratarmos dos marcos legais do OP em Fortaleza o principal instrumento que versa sobre é a Lei Orgânica Municipal (LOM), que inicialmente traz em seus princípios fundamentais a garantia da participação popular a todos os cidadãos, o Art. 5º traz o Orçamento Participativo como um dos instrumentos encarregados de efetivar a participação popular e no Art. 6º mostra os órgãos colegiados de políticas públicas como instrumentos de gestão democrática.

Art. 5º- A iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo, **o orçamento participativo** e o veto popular são formas de assegurar a efetiva participação do povo nas definições das questões fundamentais de interesse coletivo.

Art. 6º- Para garantir a **gestão democrática da cidade**, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de políticas públicas;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferência sobre os assuntos de interesse público;

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

V – a elaboração e a **gestão participativa** do Plano Plurianual, nas diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, **como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal**.

(grifo nosso) (FORTALEZA, 2017, p. 1).

Como afirma Moreira (2015), a LOM disciplina a gestão participativa como “condição obrigatória” para a aprovação de peças orçamentárias pela Câmara Municipal é uma amarra jurídica que gera um impacto positivo sobre os mecanismos de participação popular, que antes eram limitados à vontade, barganha e pressão políticas.

O art. 12 da LOM de Fortaleza disciplina in verbis “Art. 12 que O Poder Municipal criará, por lei, Conselhos compostos de representantes eleitos ou

designados, a fim de assegurar a adequada participação de todos os cidadãos em suas decisões.” (FORTALEZA,2017). Além disso, o Art. 95, parágrafo único cita que será disciplinado por leis complementares a criação de conselhos municipais para que ocorra a participação popular, sendo eles de diversas áreas (FORTALEZA,2017).

No título Da Iniciativa Popular:

Art. 59 - A soberania popular se manifesta pelo exercício direto do poder pelo povo e quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida especialmente:

I – pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos;

II – pelo plebiscito;

III – pelo referendo;

IV – pela iniciativa popular;

V - pelo veto popular;

VI – pelo orçamento participativo;

VII – pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições;

VIII – pela ação fiscalizadora sobre a administração pública.

(grifo nosso) (FORTALEZA, 2017)

Com a tratativa mais direta sobre o Orçamento Municipal

Art. 173 - As normas orçamentárias do Município obedecerão às disposições da Constituição da República, às normas gerais de direito financeiro e ao disposto nesta Lei Orgânica, devendo o Município programar suas atividades financeiras mediante leis de iniciativa do Poder Executivo, abrangendo:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias anuais;

III – os orçamentos anuais.

[...]

§ 2º- Fica **assegurada a participação da comunidade**, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, observado o que estabelece o art. 6º desta Lei Orgânica.

[...]

§ 12 - O Poder Executivo instituirá o **orçamento participativo** como força de viabilizar a **participação popular** na elaboração, definição e acompanhamento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual.

Art. 177. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e os créditos adicionais serão obrigatoriamente apreciados pela Câmara Municipal.

[...]

§ 8º O Poder Executivo Municipal é obrigado a executar, no mínimo, o valor correspondente a 1% (um por cento) da receita prevista para o exercício, das despesas aprovadas no orçamento participativo. (Redação dada pela Emenda à LOM n. 005/10) – DOM n. 14.414, de 27/10/2010, pg. 27) (grifo nosso).

Com seu ordenamento jurídico positivado de forma a garantir total respaldo à participação social, o município de Fortaleza possui uma legislação nacionalmente relevante e vanguardista sobre o tema, Moreira (2015). Esta pesquisa volta seu olhar principalmente para o § 8º do Art. 177 da LOM, que fixa um valor mínimo que deve ser executado obrigatoriamente pelo poder executivo com as demandas eleitas do orçamento participativo, numa perspectiva de vinculação orçamentária, a análise sobre essa execução será apresentada no subtítulo 5.4.

Outrossim, podemos notar como a redação desse parágrafo normativo não leva em conta as legislações pertinentes ao orçamento público, principalmente a conhecida “regra de ouro” da contabilidade pública, que diz, em termos gerais, que as receitas correntes devem ser vinculadas às despesas correntes, e receitas de capital são vinculadas às despesas de capital, havendo exceções sobre tal afirmativa, não sendo financeiramente viável o cálculo feito a partir da determinação mínima legal, já que às propostas do Ciclo Participativo são, em sua maioria, voltada para investimentos ou seja despesas de capital.

(i) A Constituição Federal de 1988, no art. 167, inciso III, estabelece que as realizações de operações de crédito não podem exceder as despesas de capital, ressalvadas as provenientes de créditos adicionais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Esse procedimento, conhecido como “regra de ouro”, objetiva inibir, em uma análise global, que haja aumento de endividamento para financiar despesa corrente.

Como se observa, a legislação procura restringir a aplicação de receitas de capital no financiamento de despesas correntes. No entanto, essa análise deve ser feita sobre os valores totais. O gestor público ainda encontra espaço para custear seus gastos correntes utilizando receitas de operações de crédito, desde que autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade específica e aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, assim como a possibilidade de aplicar receitas de alienação de bens e direitos nos regimes de previdência (Pacelli, 2012)

Em dezembro de 2014 foi promulgada a Lei 10.277 que regulamenta a criação do Conselho Municipal de Planejamento Participativo.

Art. 1º Fica criado, no âmbito do Município de Fortaleza, o Conselho Municipal de Planejamento Participativo, órgão colegiado de caráter consultivo, mobilizador, propositivo e participativo, vinculado ao Gabinete do Prefeito, que tem como finalidade de propiciar a participação da sociedade na discussão sobre a elaboração, execução, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como propor a definição de mecanismos que visem assegurar a efetiva participação da sociedade na formulação e monitoramento dos instrumentos de planejamento.

Art. 2º Compete ao Conselho Municipal de Planejamento Participativo:

I - propor diretrizes para assegurar a participação da sociedade na formulação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA);

II - propor a adoção de metodologias para o processo de participação da sociedade civil na discussão da elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA);

III - solicitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, documentos imprescindíveis à promoção das discussões realizadas pelo planejamento participativo;

IV - promover, através de mobilização, a participação da sociedade na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) no âmbito do Município de Fortaleza;

V - colaborar com a construção de mecanismos para o monitoramento e avaliação participativa da execução do Plano Plurianual e da execução orçamentária anual;

VI - acompanhar e monitorar a execução do Plano Plurianual (PPA) e a execução orçamentária anual contribuindo para possíveis revisões e manutenção da integração, articulação e compatibilização dos instrumentos de planejamento;

VII - monitorar a incorporação das propostas da sociedade civil na formulação dos instrumentos de planejamento, bem como acompanhar a sua execução;

VIII - monitorar a evolução dos indicadores de desempenho dos serviços públicos e outras ferramentas de controle social com base territorial;

IX - apreciar, emitir opinião e propor alterações do conjunto de ações apresentadas pelo Executivo, posteriormente à votação na Câmara Municipal de Fortaleza da Lei Orçamentária Anual, em conformidade com os processos discutidos no planejamento participativo;

X - propor a realização e participar de audiências públicas, plenárias, oficinas de formação, seminários e outras atividades participativas relacionadas à elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento;

XI - elaborar e aprovar o seu Regimento Interno (FORTALEZA, 2014)

Essa lei foi responsável por apresentar parte da nova proposta institucional do OP de Fortaleza, agora intitulado “Ciclo do Planejamento Participativo”, a gestão do período 2013-2020 (do prefeito Roberto Cláudio) trouxe uma nova forma de pensar participação na cidade, com características mais voltadas ao aspecto participativo

visto por dentro das teorias de governança pública, do que um processo realmente de iniciativa popular.

6.2 Realidade Metodológica do Ciclo Participativo de 2018

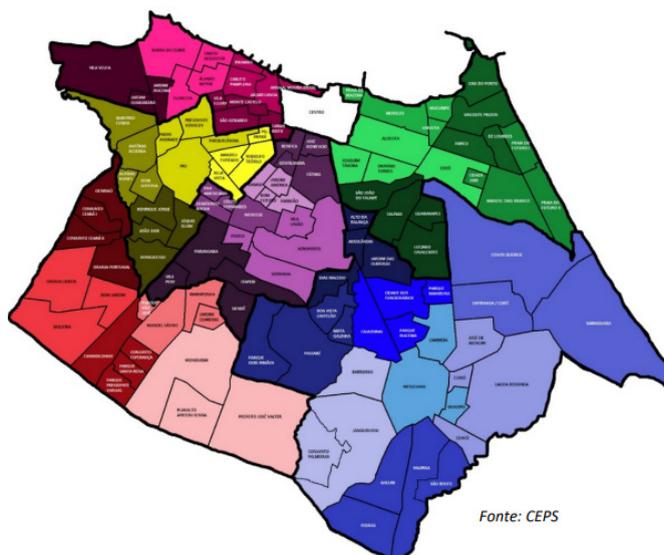
Para elaboração dos instrumentos de planejamento público a Prefeitura de Fortaleza adota o Ciclo do Planejamento Participativo, que é realizado pela Coordenadoria de Participação Social (CPS), a época denominada Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS), com o apoio da Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG). Para esta monografia lidaremos apenas com o Ciclo do Planejamento Participativo do ano de 2018 referente a elaboração da LOA 2019.

Esta iniciativa é vista como uma forma da gestão municipal garantir a participação social por meio de consulta pública virtual para priorização de propostas a serem incluídas na Lei Orçamentária Anual que se refere ao exercício financeiro do ano subsequente. (FORTALEZA, 2018)

Para realizar o Ciclo Participativo foi estruturada uma ferramenta digital em parceria com a Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza (Citinova), na tentativa de assegurar uma maior acessibilidade aos cidadãos, a construção dessa ferramenta se estruturou com o acesso ao site do Fortaleza Participa, encontrado virtualmente no link: <http://participa.fortaleza.ce.gov.br>. A Plataforma está disponibilizada para o cadastramento e a votação das propostas populares. (FORTALEZA, 2018)

É importante ressaltar que a divisão territorial do município durante o ciclo ainda era o de sete regionais, divididas da seguinte forma: Regional I, Regional II, Regional III, Regional IV, Regional V, Regional VI e Regional Centro.

Figura 3 - Mapa da divisão territorial de Fortaleza para Ciclo Participativo de 2018



O Ciclo Participativo de 2018 teve como fases de seu processo: divulgação e mobilização → cadastramento das propostas → análise das propostas → votação → divulgação do resultado da votação. Ele seguiu o seguinte calendário:

Tabela 1 – Cronograma do Ciclo de Planejamento Participativo 2018

CALENDÁRIO	
18/06	Reunião Geral Preparatória
25/06 a 04/07	Período de cadastro das propostas orçamentárias
05 e 06/07	Análise das propostas cadastradas
09 a 15/07	Período de priorização das propostas
20/07	Divulgação do resultado

Fonte: CEPS (2018)

A primeira etapa do processo foi a de divulgação e mobilização por meio de reuniões preparatórias gerais e também nas regionais, com a participação de diversos setores da sociedade civil como Agentes de Cidadania e Controle Social, lideranças comunitárias, conselhos municipais e população em geral, com o objetivo de divulgar a metodologia do processo daquele ano.

Foram distribuídos, nos territórios, folders informativos contendo explicações quanto à forma de participar e ao calendário. Destaca-se, também, como forma de divulgação e mobilização: a massificação das informações via redes sociais como Facebook e grupos de Whatsapp; a publicação de releases e chamadas no site da Prefeitura, além do envio destas para a imprensa local, como a participação da CEPS em entrevistas concedidas para a TV Assembleia e TV Fortaleza, em que foi possível esclarecer

dúvidas, e divulgar o calendário, a forma do cadastramento das propostas e a votação. (FORTALEZA, 2018, p.3)

A etapa seguinte foi o cadastramento das propostas no site Fortaleza Participa, para propor era necessário realizar um cadastro contendo o nome do cidadão, CPF, e-mail e o bairro para qual para direcionamento de sua proposta. Após isso, havia a escolha da regional para cadastrar a proposta, e a seleção do tema orçamentário a qual a proposição seria vinculada, os temas existentes eram: saúde, educação, assistência social, cultura, direitos humanos, esporte e lazer, habitação, infraestrutura, juventude, meio ambiente, mobilidade, segurança, trabalho e renda, transporte e turismo. Depois de escolhido o tema, o cidadão pode cadastrar sua referida proposta. (FORTALEZA,2018)

Os resultados dessa etapa estão dispostos nas tabelas abaixo:

Tabela 2 - Consolidado das propostas cadastradas por Regional Ciclo de Planejamento Participativo – 2018

Regional	Quantidade de propostas
Regional Centro	2
Regional I	120
Regional II	79
Regional III	43
Regional IV	43
Regional V	115
Regional VI	293
Total	695

Fonte: CEPS (2018)

Tabela 3- Consolidado das propostas cadastradas por tema Ciclo de Planejamento Participativo – 2018

Tema	Quantidade de proposta
Infraestrutura	155
Saúde	92
Meio ambiente	85
Educação	82
Esporte e lazer	65
Cultura	47
Transporte	31
Trabalho e renda	26
Assistência social	23
Habitação	22
Mobilidade	22
Segurança	17
Direitos humanos	11
Juventude	8
Turismo	8
Assistência social	1
Total	695

Fonte: CEPS (2018)

Com o sistema já fechado para proposições, se inicia a fase de análise técnica pela equipe da CEPS, para:

remover as que não eram de competência do município, unificar as repetidas com os nomes dos proponentes e simplificar aquelas que continham texto extenso, garantindo a objetividade e a clareza das 579 propostas que compuseram a lista apresentada para o processo de votação. (FORTALEZA, 2018, p.7)

Depois da consolidação das propostas, o sistema do Fortaleza Participa é aberto novamente para que a população possa votar e eleger as propostas, escolhendo a regional e depois o tema, podendo votar em até três diferentes.

Enfim é lançado nos perfis oficiais da prefeitura o resultado da etapa da votação para priorização das propostas que podem entrar na Lei Orçamentária Anual de 2019, a tabela com as propostas priorizadas está no subitem 5.4 “Execução Física e Orçamentária das Propostas Eleitas”.

Ao fim das etapas do Ciclo Participativo, as propostas que foram eleitas são enviadas à SEPOG para que seja realizada uma análise da viabilidade técnica-orçamentária, após essa verificação, da secretaria de planejamento em conjunto com as secretarias responsáveis pela implementação das políticas, com o

objetivo de averiguar aspectos como: legalidade, viabilidade (existência de programas e ações no orçamento), concordância com o Plano de Governo e verificar as condições reais de incorporação das mesmas, há a inclusão ou não das demandas dentro da LOA.

6.3 Análise e conclusão dos resultados da execução física e orçamentária das propostas eleitas

Com fito de analisar a execução tanto física quanto orçamentária das propostas que foram priorizadas no Ciclo Participativo de 2018 para LOA 2019, devemos voltar nosso olhar para o § 8º do Art. 173 da LOM, já citado anteriormente, no qual se refere à obrigatoriedade de execução de 1% das receitas fixadas para o período com as demandas do orçamento participativo.

Cabe ressaltar que na época em que essa emenda à lei orgânica foi aprovada, em 2010, a receita total do município de Fortaleza prevista na LOA 2011 correspondia ao valor de R\$ 4.483.314.000,00 (quatro bilhões, quatrocentos e oitenta e três milhões, trezentos e quatorze mil reais), logo 1% deste valor seria o montante de R\$ 44.833.140,00 (quarenta e quatro milhões, oitocentos e trinta e três mil e cento e quarenta reais).

Diante de tais afirmativas, a análise será feita com base no valor estipulado da receita total da Lei Orçamentária Anual de 2019, que está demonstrada no quadro abaixo:

Tabela 4 - Demonstrativo total de receitas da LOA 2019

ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$ 1,00)
1. RECEITA DO TESOURO	7.481.081.746
1.1. RECEITAS CORRENTES	7.477.355.859
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	2.032.882.445
Contribuições	457.912.842
Receita Patrimonial	261.627.896
Receita de Serviços	87.204.147
Transferências Correntes	4.371.506.402
Outras Receitas Correntes	266.222.127
1.2. RECEITAS DE CAPITAL	445.321.038
Operações de Crédito	337.110.871
Amortização de Empréstimos	49.053
Alienação de Bens	270.000
Transferências de Capital	107.891.114
1.3. DEDUÇÕES DA RECEITA CORRENTE	- 441.595.151
2. RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS CORRENTES	476.547.372
3. RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS DE CAPITAL	5.008.466
3. RECURSOS DO RPPS ARRECADADOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES	100.364.961
SUBTOTAL PARA ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	8.063.002.545
RECEITAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS	11.391.000
TOTAL DA RECEITA	8.074.393.545

Fonte: SEPOG (2018)

A receita total estimada na LOA 2019 foi de R\$ 8.074.393.545,00 (oito bilhões, setenta e quatro milhões, trezentos e noventa e três mil, quinhentos e quarenta e cinco reais), portanto, o valor orçamentário que deveria ser destinado às demandas do Ciclo seria de R\$ 80.743.935,45 (oitenta milhões, setecentos e quarenta e três mil, novecentos e trinta e cinco reais e quarenta e cinco centavos).

Ao analisar a previsão da Receita Orçamentária da Prefeitura de Fortaleza, segundo Balanço Geral de 2019, percebe-se que mais da metade das estimativas fixam-se na espécie Transferências Correntes (54,14%). Mesmo diante de tal afirmativa, o município se caracterizava por um desempenho fiscal equilibrado, apresentando em 2019 um superávit orçamentário da ordem de R\$ 1 bilhão, segundo Balanço Geral . (FORTALEZA,2019)

Nos sete últimos anos de gestão do prefeito Roberto Cláudio, em comparação ao período de 2006 a 2012, a Arrecadação Própria cresceu 80%, a Receita Tributária 89% e a Receita dos principais tributos do Município (IPTU, ISS e ITBI) se destacou com um crescimento de 72% em termos nominais. Isto, vale ressaltar, sem nenhum aumento nos impostos. (fala de Jurandir Gurgel, secretário de finanças durante a apresentação dos resultados do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2019.)

Para critério de análise adotamos as considerações de Santos (2003) que afirma que a efetividade do participativo, se pela execução física de pelo menos 30% das demandas, segundo o autor, não é comum que se ultrapasse esses 30% por questões orçamentárias pré estabelecidas nas legislações vigentes.

Para que tenhamos uma visualização da execução ou não execução física e orçamentária das propostas, construímos a tabela abaixo com a relação das propostas priorizadas por regional, como consta no Relatório do Ciclo de Planejamento Participativo de 2018, com as datas de início e fim de implementação da proposição e com valor do contrato acordado entre as partes, dados estes que foram retirados do Portal da Transparência do Município de Fortaleza, pela Lei de Acesso à Informação, e também pela busca na aba de contratos e convênios portal

Tabela 5 - Relação das propostas executadas por regional no Ciclo de Planejamento Participativo - 2018

Relação das propostas executadas por regional no Ciclo de Planejamento Participativo - 2018								
REGIONAL	POSIÇÃO	VOTOS	TEMAS	PROPOSTAS PRIORIZADAS	Início da obra	Fim da obra	Valor (R\$ 1,00)	OBSERVAÇÕES
I	3	144	INFRAESTRUTURA	Revitalização da praça da Lagoa do Urubu, com ampliação de quadras e construção de um anfiteatro (estilo polo da Sargento Herminio).	set.-19	out.-20	R\$ 7,5 milhões (*)	(*) Entrega referente à última etapa da urbanização e construção de casas no entorno da Lagoa do Urubu
I	4	138	MEIO AMBIENTE	Construção de um ecoponto para o Álvaro Weyne.	out.-18	nov.-19	R\$ 250.000	
II	1	206	HABITAÇÃO	Solicitação de moradia habitacional para o bairro Papicu.	out.- 20	em andamento	R\$ 9,7 milhões	
II	2	140	EDUCAÇÃO	Solicitação de creche ou escola de tempo integral para o bairro Papicu.	set. - 19	em andamento	R\$ 3,5 milhões	
II	3	69	HABITAÇÃO	Moradia habitacional para a comunidade do Vicente Pinzon Associação Habitacional Morro da Vitória.	jan.-18	nov.-18	R\$ 6,271 milhões (**)	(**) Valor referente à área de Habitação beneficiando o entorno do Vicente Pinzón
IV	1	124	INFRAESTRUTURA	Reforma do polo de lazer do Gustavo Braga	abr.-16	out.-16	R\$ 253.000	
V	3	89	INFRAESTRUTURA	Asfalto para as ruas: Francisco Almeida, Flor do Campo, Herculano Pena e Pedro Cabral - bairro Presidente Vargas				
V	4	88	INFRAESTRUTURA	Calçamento e drenagem para as ruas do bairro Parque Presidente Vargas.	out. - 19	em andamento	R\$ 27,1 milhões	
TOTAL DE ORÇAMENTÁRIO DAS DEMANDAS INICIADAS EM 2019 (valor em R\$ 1,00)							R\$ 38.100.000,00	

TOTAL ORÇAMENTÁRIO DE TODAS AS DEMANDAS INICIADAS INDEPENDENTE DO ANO (valor em R\$ 1,00)	R\$ 54.474.000,00
---	-------------------

Fonte: elaboração própria a partir da CEPS; SEPOG; Portal da Transparência. Ano: 2022.

Com base nas informações expostas na tabela acima podemos visualizar o comportamento das propostas do Ciclo Participativo dentro da gestão física e orçamentária do município. Portanto, foram iniciadas em 2019 a execução de quatro das trinta e uma propostas, apenas 12,9% das ações priorizadas pelos cidadãos foram executadas no ano, com uma execução financeira no valor de aproximadamente R\$ 38.100.000,00 (trinta e oito milhões e cem mil reais), que corresponde a 0,47% do valor da receita total estipulada para o ano de 2019, ficando desta forma com sua execução em desacordo com o estabelecido na LOM.

Mesmo que somássemos todas as propostas que foram executadas antes, durante e depois de 2019 não seria possível atingir o mínimo de 1% de execução estabelecido pela LOM, com o dispêndio orçamentário de cerca de R\$ 54.474.000,00 (cinquenta e quatro milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil reais), esse valor se caracteriza como cerca de 0,67% do valor da receita total da LOA de 2019,

Frisa-se que todas as análises foram realizadas com a LOA em sua forma original, com valores como constam na lei, sem visualizar abertura de créditos suplementares.

Se pegarmos as informações da tabela 5, podemos inferir que duas das quatro propostas que foram executadas estão na regional V, que possui uma quantidade de votos inferior, constando apenas cerca de 88 votos em comparação com a proposta mais votada, que teve 600, e nem chegou a ser executada. As outras duas se encontram em regionais com um quantitativo de votos mais expressivos, mesmo assim não temos como afirmar que estas duas propostas foram implementadas pela prefeitura ao analisar as demandas do ciclo, pois no Relatório referente ao ciclo de 2018 a Prefeitura de Fortaleza não esclareceu quais propostas entraram definitivamente na LOA de 2019.

Então, mesmo em 2019, Fortaleza tendo um crescimento de 7,9% na arrecadação própria, em comparação com 2018, registrando uma autonomia

financeira de 34,6%, em relação a outras esferas de governo, e, se consagrando como a cidade em quarta posição no ranking de capitais que mais investiram durante esse período, Fortaleza (2019), o comportamento orçamentário não seria um entrave ou limite à realização das demandas do Ciclo (obras e serviços), restando a estas limitações o caráter da vontade política do gestor.

Sobre isto o entrevistado por Moreira (2015) esclarece:

E depois da gestão dela, aí o OP sofre uma perda definitiva. Alguns militantes ainda continuaram lá tentando tocar o OP, fez-se alguma coisa, fez-se alguma propaganda, mas definitivamente a participação popular é problema de governo. No caso do atual governo, ele não é uma prioridade. Esse é um típico governo gestor de obras, gestor de intervenções urbanas, não está muito preocupado com essa parte “invisível”. Essa “revolução invisível da participação”... Está preocupado com a opinião pública. A opinião pública se resolve com órgãos de comunicação, política de comunicação, totens, markentig etc. Acredito que o OP teve uma vida breve. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a Moreira (2015).

Ademais, fica comprovado que às propostas do Ciclo Participativo de 2018 para Lei Orçamentária Anual de 2019 não foram incorporadas em sua totalidade nem em sua parcialidade pela gestão municipal, sendo executadas apenas 4 propostas, que já deviam fazer parte da agenda prioritária governamental, e não porque foram integradas pela iniciativa da gestão de escutar e fazer valer a vontade popular.

Por exemplo, o Orçamento Participativo de Fortaleza pode ter sua agenda caracterizada como bottom-up, nascida do povo, mas o processo condutivo ser marcado por iniciativas do tipo top-down, no qual a interferência da equipe coordenadora do governo ser tamanha a ponto de atender às demandas da gestão municipal e não da grande massa populacional, como é o caso dos investimentos municipais para a Copa do Mundo Fifa à revelia da consulta popular (MOREIRA, 2015 p.108)

Portanto, como afirma Moreira (2015), esta já é uma característica inerente do processo de orçamento participativo do município de Fortaleza, onde a gestão municipal atua de forma centralizadora e monocrática, com uma estratégia de participação popular permeada pelo gerencialismo tecnocrático, não possuindo como fim a definição popular sobre a verba de investimento, mas tendo, aparentemente, a capacidade de gerar a espécie de um simples termômetro da opinião pública sobre os problemas e necessidades da cidade, o que pode ser de

grande valia para o gestor municipal, lasulaitis (2019). Ainda, segundo o mesmo autor, as devolutivas do governo sobre o processo são necessárias para que os cidadãos sintam que têm a mínima capacidade influenciar nas ações governamentais, o que é um dos objetivos do OP.

A partir disso, nota-se mais uma falha da prefeitura de Fortaleza que, nos últimos anos, não vem disponibilizando essa devolutiva para o cidadão de forma facilitada. Fica claro que a prefeitura é mantenedora de iniciativas de gestão que absorvem a participação social, porém, o impacto da “voz” dos cidadãos não se encontra fortalecida nos processos decisórios sobre as políticas públicas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de planejar as políticas públicas a serem desenvolvidas nos territórios perpassa diversas instâncias gerenciais e administrativas da gestão pública, isso, para tomada de decisões de caráter técnico-político. Mas, dentro dessa construção, também precisa haver espaços que integrem o planejamento às formas de Gestão Pública Participativa.

Por isso, o presente trabalho iniciou suas discussões apresentando, os conceitos de democracia, como se deu a participação social no Brasil e quais foram as mudanças administrativas da gestão pública durante o último século, para poder trazer luz ao que foi tratado mais adiante, sobre o comportamento da política de Orçamento Participativo dentro das gestões apresentadas, e as forma como a participação social foi idealizada e implementada por cada uma delas, esclarecendo as motivações por trás das alterações ocorridas.

Também, evidenciou-se os procedimentos gerenciais para implementação dessa política, com argumentações sobre o ciclo das políticas públicas, as formas de planejamento participativo e a visão de orçamento público e participativo. Expressados para tentar dialogar com as demonstrações legais e metodológicas do Ciclo Participativo analisado, além de fortalecer a discussão sobre a realidade orçamentária de execução das demandas.

Nesse aspecto, o trabalho tratou das metodologias participativas voltadas para planejamento orçamentário anual do município de Fortaleza, que passaram, nesses últimos 17 anos, por diversas mudanças, para se adaptar como um instrumento de política estratégica capaz de contemplar as dinâmicas das diferentes agendas governamentais que foram pautadas para a Cidade. A partir disto, nota-se, que nenhuma das gestões apresentadas retiraram a política de Orçamento Participativo do rol das atividades de elaboração dos instrumentos de planejamento público, demonstrando o comprometimento público para com a integração dos cidadãos no processo.

Mas, a pesquisa foi capaz apresentar que, as diferentes formas de visualizar o processo não trouxeram correções efetivas para os problemas apresentados durante a implementação da política de orçamento participativo na cidade, que perduraram

até o período analisado, sendo o principal deles a limitação de execução das demandas priorizadas, que não atingem o mínimo legal e nem os níveis conceituais expressado por alguns autores como referencial para dizer se um orçamento possui caráter participativo ou não.

Sendo assim, Fortaleza está inserida dentro do universo de cidades ao redor do mundo que aplicam práticas de orçamento participativo, mas cabe aos gestores adotar uma visão multicêntrica de todo o processo, deliberação essa que está atrelada diretamente à vontade política do governante sobre a necessidade de reformulação de uma política participativa da cidade que pode vir a “diminuir” seu poder de prerrogativas decisórias sobre uma das principais moedas de troca do “jogo” de influência política, o orçamento.

Portanto, pode-se pensar na proposição de uma avaliação em profundidade da política, capaz de enxergar as falhas e vícios existentes e, propor mudanças baseadas nas configurações atuais da realidade municipal em seus diferentes aspectos, para que seja possível absorver as inovações metodológicas e tecnológicas voltadas para o setor público que estão surgindo nesta nova década. Iniciativas que já se iniciam com o atual pensamento da gestão, ao “emprestar” a metodologia do OP para ampliar a participação social e melhorar preparo institucional com a presença da Coordenação de Participação Social dentro da Secretaria de Gestão Regional, que possibilitará a interação social para além do orçamento impositivo de 1%, chegando a impactar no orçamento autorizativo.

Esta pesquisa, foi desenvolvida para além de apenas concluir o curso, mas também para contribuir com a produção de conhecimento do campo de públicas e do curso de gestão de políticas públicas, ao se buscar uma maneira fluída de passar a conceituação básica dos assuntos tratados, na tentativa de facilitar o acesso ao conhecimento científico. A fim de fortalecer o olhar para a forma que o campo de políticas públicas desenvolve conhecimento, há a demonstração de como desenvolver pesquisas que alinhem o caráter técnico com a criticidade do político-social, na demonstração de intersectorialidade dos assuntos abordados no campo.

Por fim, os fortalezenses já estão por demais preparados para atuar nessa perspectiva de coparticipação com a gestão, vê-se isso até por políticas como às de

adoção de praças, que são consideradas positivas pela gestão, então é necessário que se viabilize uma maior garantia de participação democrática baseada na sua conceituação clássica, reafirmando que todo poder emana do povo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. **O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura.** Revista de Administração Pública, v. 49, p. 73-90, 2015.

ABREU, Ildeneia Borges; COSTA, Sarany Rodrigues da. **Planejamento participativo e sua contribuição para desenvolvimento sustentável da atividade turística.** Artigo apresentado para XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia-SEGeT, 2014.

AFONSO, José Roberto. **Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma.** Espaço Jurídico: Journal of Law, v. 17, n. 1, p. 9-28, 2016.

ANDRADE, Jackeline Amantino de. **Redes de Atores: Uma Nova Forma de Gestão das Políticas Públicas no Brasil?** Gestão & Regionalidade. São Caetano do Sul, v. 22, n. 64, p. 52-66, mai-ago. 2006. Disponível em: &file:///C:/Users/ana.guedes/Downloads/56-Texto%20do%20Artigo-131-1-10-20090416.pdf>. Acesso em: 18 de jun. 2020.

ANTONELLO, Ideni Terezinha. **Potencialidade do planejamento participativo no Brasil.** Sociedade & Natureza, v. 25, n. 2, p. 239-254, 2013.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento.** 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo. Cortez, 2003.

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

AZEVEDO, N. D. **O Orçamento Participativo em face dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre.** Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFMG, Minas Gerais 2012. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-99UGC4>. Acesso em 18 nov. 2021.

AZEVÊDO, Antônio José Batista de et al. **Política de turismo, planejamento participativo e desenvolvimento de base local: premissas e estratégias para políticas públicas de turismo em Canudos, Bahia.** Economia e vida: convergência e divergências, 2010.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. **Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas**. Revista de Administração Pública, v. 49, p. 293-314, 2015.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Ática, 1991

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: promulgada em 9 de novembro de 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 9 de novembro de 1992.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, Brasília, DF, abr 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em 20 maio.2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de informação legislativa, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

CÂMARA, R. **Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações**. Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia, v. 6, n. 2, p. 179-191, 2013.

CAMARÃO, Virna do Carmo. **O Orçamento Participativo de Fortaleza: é possível uma pedagogia da participação popular?** Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Depto. de Ciências Sociais, Fortaleza, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/6289>. Acesso em: 12 de dez. de 2021

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos**. Ciência & Trópico, Recife, v.34, n. 2, p. 297-324. 2010. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871>>. Acesso em: 18 de jun. 2020.
SANTOS, Cristiane Vieira dos. Avaliação da participação popular na política do orçamento participativo: um estudo em Fortaleza no período 2005-2016. 2019. 170 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

CARLOS, Euzineia. **Participação e cultura política no orçamento participativo**. Civitas-Revista de Ciências Sociais, v. 6, n. 1, p. 131-154, 2006.

CARLOS, Euzineia. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Edufes, 2007.

CARVALHO, Alysso Massote (Ed.). **Políticas públicas**. Editora UFMG, 2002.

CAVALCANTE, Ludmila Oliveira Holanda; FERRARO JÚNIOR, Luiz Antônio. **Planejamento participativo: uma estratégia política e educacional para o desenvolvimento local sustentável** (relato de experiência do programa Comunidade Ativa). Educação & Sociedade, v. 23, p. 161-190, 2002.

CIDADÃ, Cartilha. **Orçamento Público**. Pelotas: Seiva Publicações, 2005.

COMISSÃO PLANO DE GOVERNO. Plano de Governo. Para Renovar Fortaleza. **Propostas para o Plano de Governo de Roberto Cláudio**. 2012.

DA SILVA, Francielle Molon; DE MELLO, Simone Portella Teixeira. **A implantação da gestão por competências: práticas e resistências no setor público**. Revista Eletrônica de Administração e Turismo-ReAT, v. 2, n. 1, p. 110-127, 2013.

DA FONSECA, João Pedro; NASCIMENTO, Francisco João; DA SILVA, Jair Militão. **Planejamento educacional participativo**. Revista da Faculdade de Educação, v. 21, n. 1, p. 79-112, 1995.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2002. 364 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.

DE ARAÚJO, Flávia et al. **O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público**. Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria, v. 4, n. 3, p. 458-476, 2011.

DE MOURA, Gilnei Luiz. **Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre-gestão 1989-93**. revista de administração pública, v. 31, n. 4, p. 23 a 41-23 a 41, 1997.

DE TONI, Jackson. **Reflexões sobre a possibilidades do planejamento no setor público-do Orçamento Participativo ao planejamento estratégico**. Ensaios FEE, v. 23, n. 2, p. 949-976, 2002.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (Org.) **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos**, Epopeia e Oficina, Portugal, 2020

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; CARDITA, Rafaela, JÚLIO, Simone; SERRANO, Tatiane (Org.) **Atlas Mundial dos Orçamentos Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 - 2021**, Epopeia e Oficina, Portugal, 2021

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas**. Revista Estudos Feministas, v. 12, p. 47-71, 2004.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. **Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 181-224, 2015.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual**. Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, p. 37-82, 2000.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Cartilha OP**, 2008

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Diário Oficial do Município (DOM) Lei Municipal no. 10.277 de 19 de dezembro de 2014**

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Diário Oficial do Município (DOM) Decreto Municipal no. 14.002 de 04 de maio de 2017**.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Prefeitura de Fortaleza apresenta Relatório de Gestão Fiscal referente a 2019**.

FREY, Klaus. Artigo: **Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?** Política & Sociedade, v. 3, n. 5, p. 118-138, 2004.

GADELHA, Ana Lúcia Lima. **O orçamento público participativo como instrumento de efetivação da cidadania. 2010**. Dissertação (Mestrado Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará: Fortaleza, 2010.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: M. W. Bauer, & G. Gaskell (Orgs.), **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático (pp.64-89)**. Petrópolis: Vozes. 2002.

GIL, Antônio Carlos, 1946- **Como elaborar projetos de pesquisa/Antônio Carlos Gil**. - 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/do_sonho_do_progresso_as_politicas_de_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 15 de jul. De 2020.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, p. 30-41, 2001.

HOLM, Carla Caroline et al. **Planejamento Participativo do Turismo e seus Desafios: A Aplicação Dos Princípios de Elinor Ostrom na Colônia Witmarsum-PR**, Brasil. Rosa dos Ventos, v. 9, n. 3, p. 457-471, 2017.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IASULAITIS, Sylvia et al. **Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 53, n. 6, p. 1091-1115, Dez. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122019000601091&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 de ago. 2020.

KLEIN, Regina Maria Martins; HARDT, Letícia Peret Antunes; REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Participativo da Paisagem na Cidade Digital: Análise de Potencialidades Em Curitiba, Paraná**. Revista de Gestão e Secretariado, v. 7, n. 3, p. 226-252, 2016.

LACHER, Eduardo R. **Notas sobre a atual problemática do orçamento público no Brasil e o Orçamento Participativo**. Indicadores econômicos FEE, v. 22, n. 4, p. 219-237, 1995.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. 340 p.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. Lei nº 1, de 15 de dezembro de 2006. **Os representantes do povo do Município de Fortaleza, reunidos em Assembleia Municipal Revisora, buscando a realização do bem-estar comum e as aspirações sociais, econômicas, culturais e históricas, invocando a proteção de Deus, adotam e promulgam a presente Lei Orgânica**. [S. l.], 15 dez. 2006.

LIMA, Waner G. **Política Pública: discussão de conceitos**. Interface, Edição nº 5, Out./ 2012.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo**. Editora Blucher, 2012.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense**. Educação & Sociedade, v. 33, p. 513-532, 2012.

MAIA, Gretha Leite; BARROS, Victor Menezes. **A experiência do orçamento participativo no município de Fortaleza**. Revista Opinião Jurídica (Fortaleza), Fortaleza, v. 8, n. 12, p. 156-169, dez. 2010. ISSN 2447-6641. Disponível em: <<https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/831>>. Acesso em: 26 jan. 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v8i12.p156-169.2010>.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais.** Educação & Sociedade, v. 27, p. 47-69, 2006.

MARICATO, Herminia. **Contradições e avanços da Habitat II.** In: SOUZA, A. G. (Org) Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador: UFBA/FAU/Lab-Habitar, 1997.

MACHADO, Nelson. **Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental.** Brasília: Enap, 2002.

MARQUETTI, Adalmir. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. Democracia, Sociedade Civil e Participação.** Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007.

MARQUETTI, Adalmir. **Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre.** A inovação democrática no Brasil, v. 1, p. 129-156, 2003.

MATOS, Fabrícia Vieira de; CALDEIRA, Antônio Prates. **Interação comunitária e planejamento participativo no ensino médico.** Revista Brasileira de Educação Médica, v. 37, n. 3, p. 434-440, 2013.

MELO, João Alves. **Gestão pública participativa : avaliação do orçamento participativo da prefeitura de Fortaleza - Coimbra :** [s.n.], 2011. - XV f., 312 p. : il. ; 30 cm. - Tese de doutoramento em Organização e Gestão de Empresas, na especialidade Estratégia e Comportamento Organizacional, apresentada à Universidade de Coimbra.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, June 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 de jun. 2020.

MENDES, A. M. (2006). **Escuta e resignificação do sofrimento: o uso de entrevista e análise categorial nas pesquisas em clínica do trabalho.** In Sociedade Brasileira de Psicologia Organizacional e do Trabalho (Org.), Anais Eletrônicos do II Congresso de Psicologia Organizacional e do Trabalho. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.sbpot.org.br/iicbpot/anais.asp>. Acesso em: 19 mai. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade.** 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOREIRA, Carlos Américo Leite; ALMEIDA, Agamenon Tavares. **A dinâmica do investimento direto estrangeiro no Brasil em meio a crise econômica mundial e impactos sobre a conta de transações correntes.** Fortaleza: 2012.

MOREIRA, Helon Bezerra. **Orçamento participativo de Fortaleza : uma promessa a ser cumprida / Helon Bezerra Moreira.** – 2015. 221 f. , enc. ; 30 cm. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2015. Área de Concentração: Avaliação em políticas públicas. Orientação: Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Lei Complementar nº 101 2000:: **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Revista Jurídica Virtual, Brasília, v. 3, 24 maio 2001. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1084>. Acesso em: 12 dez. 2021.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil.** Sequência (Florianópolis), p. 183-212, 2017.

OLIVEIRA, G. J. **Modelos Teóricos da Administração Pública.** In Administração Pública. Campinas, SP: IESDE, 2010.

PACELLI, Giovanni. **Cursos de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e uma questão.** Estratégia, [S. l.], p. 1, 20 jun. 2012.

PAULA, Ana Paula Paes. De. **Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social.** RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, jan-mar, p.36-49, 2005.

PINTO, Isabela Cardoso. **Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política.** Revista de Políticas Públicas, v. 12, n. 1, p. 27-36, 2008.

PIRES, José; MOTTA, Walmir Francelino. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade.** Enfoque: Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo.** Editora Manole Ltda, 2001.

PRATES, Antonio Augusto Pereira; DE ANDRADE, Luis Aureliano Gama. **Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais.** Revista de Administração Pública, v. 19, n. 2, p. 132 a 152-132 a 152, 1985.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento. Obras e serviços. **Orçamento Participativo - Uma Revista da Participação Popular em Fortaleza,** Fortaleza, p. 22. ago. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão .**Cartilha: Por dentro do Orçamento-SEPOG,** Fortaleza, 2018

PREFEITURA DE FORTALEZA. Lei nº LEI Nº 9.733, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2010., de 29 de dezembro de 2010. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2011. **Lei Orçamentária Anual de 2011**, Fortaleza, 29 dez. 2010. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/Orcamento/LOA/7LOA_2011.pdf. Acesso em: 4 jan. 2022.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Lei Nº 10.841 De 26 De Dezembro De 2018., de 29 de dezembro de 2010. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2019. **Lei Orçamentária Anual de 2019**, Fortaleza, 29 dez. 2018. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Publicacoes/LIVRO_LOA_2019_FIN_AL.pdf. Acesso em: 4 nov. 2020.

PREFEITURA DE FORTALEZA (Fortaleza, Ceará). Relatório. **RELATÓRIO DO CICLO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO 2018: LOA - 2019**, Fortaleza, ano 2018, 28 dez. 2018.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. **Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas**. Perspectivas em políticas públicas, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.

RAMOS, E. M. P. Nota Técnica nº 02/2019/ASSREV-1ª CCR. **Decreto Nº 9.759/19. Extinção e estabelecimento de regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Análise e reflexões iniciais**, Brasília, DF, abr 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-no-02-2019-reflexoes-sobre-o-decreto-9759-19-v3.pdf> . Acesso em: 20 maio. 2021.

REZENDE, Sheila. **Planejamento participativo e mudança de cultura organizacional na fundação nacional de saúde**. Ministro de Estado de Saúde, p. 69, 2002.

Relatório do Desenvolvimento Humano; Trinova Editora; Lisboa, Portugal. 2000

ROCHA, Elisama Nascimento et al. **O papel do conselheiro municipal de saúde na fiscalização do orçamento público**. Saúde em Debate, v. 37, p. 104-111, 2013.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 219-244, 2011.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

RUA, Maria das Graças. (1997). **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Textos elaborados para o Curso de Formação para a carreira de**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: ENAP/Ministério do Planejamento.

SACHS, Céline. São Paulo: **políticas públicas e habitação popular.** Edusp, 1999.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. **Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal.** REAd: revista eletrônica de administração. Porto Alegre. Edição 22, vol. 7, n. 4 (jul/ago 2001), documento eletrônico, 2001

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre.** Edições Afrontamento, 2002.

SANTOS, Cristiane Vieira dos. **Avaliação da Participação Popular da Política do Orçamento Participativo: Um Estudo de Fortaleza no Período de 2005-2016.** Orientador: Dr. Gil Célio de Castro Cardoso. 169 f. Tese (Mestre em Avaliação de Políticas Públicas) - Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

SANTOS, Franklin. **Orçamento público.** Clube de Autores (managed), 2011.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas.** Coletâneas. Volumes, v. 1, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** Cengage Learning, 2014.

SERAFIM, L. **Sobre resistências, medo e esperança: os desafios para os movimentos sociais em tempos de crise da democracia, Argum.,** Vitória, v. 11, n. 1, p. 33-41, jan./abr. 2019. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufes.br/argumentum/article/download/24324/16669>> . Acesso em : 20 maio. 2021

SILVA, C. R., GOBBI, B. C., & SIMÃO, A. A. (2005). **O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: Descrição e aplicação do método.** Organizações Rurais Agroindustriais,7(1), 70-81.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas.** Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa**. Associação Dos Geógrafos Brasileiros, São Paulo, p.39-58, 2000. Disponível em: <https://agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/360>. Acesso: 20 ago. 2020.

SOUTO, Vanda. **Orçamento participativo em Fortaleza/CE: construção de uma nova cultura política?** (Gestão: PT – 2005 a 2008 e de 2009 a 2012). Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Universidade Estadual Paulista, Marília: Faculdade de Filosofia e Ciências, 2012.

TENÓRIO, F. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998. Disponível em < 15 <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7754/6346> >. Acesso em: 18 de jun. 2020.

TRONCO, Giordano B. **O guia de políticas públicas para estudantes e gestores**. Porto Alegre: Jacarta Produções, 2018.

TURA, Maria; MACEDO, Elizabeth. **Resenha de A prática do planejamento participativo**. Education Review, v. 26, 2019.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Revista Lua Nova, n°. 67, 2006

VIGNOLI, Francisco Humberto. **Planejamento e orçamento público**. Editora FGV, 2015.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. **Uma reforma da administração de pessoal vinculada ao processo de desenvolvimento nacional**. Revista de Administração Pública, 4(1), jan. 1970.

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro:" boas práticas" devem ser promovidas?** Opinião pública, v. 14, p. 65-95, 2008.

XEREZ, Sebastião. **A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIII, n. 000043, 2013.

ZANELLI, Fabricio Vassalli. 12149-**Reflexões sobre o processo de Planejamento Participativo para o avanço das interações entre sociedade civil e poder público na construção do desenvolvimento rural sustentável**. Cadernos de Agroecologia, v. 6, n. 2, 2011.

APÊNDICE A

Tabela completa de execução das propostas priorizadas por regional no Ciclo de Planejamento Participativo 2018

Relação de Execução das propostas priorizadas por regional no Ciclo de Planejamento Participativo - 2018								
REGIONAL	POSIÇÃO	VOTOS	TEMAS	PROPOSTAS PRIORIZADAS	Início da obra	Fim da obra	Valor (R\$ 1,00)	OBSERVAÇÕES
I	1	173	SAÚDE	Reforma completa da Unidade de Saúde Floresta.	-	-	-	Informação não identificada
I	2	144	INFRAESTRUTURA	Cobertura do canal na rua Palmácia no conjunto Itaparica.	-	-	-	Informação não identificada
I	3	144	INFRAESTRUTURA	Revitalização da praça da Lagoa do Urubu, com ampliação de quadras e construção de um anfiteatro (estilo polo da Sargento Hermínio).	set.-19	out.-20	R\$ 7,5 milhões (*)	(*) Entrega referente à última etapa da urbanização e construção de casas no entorno da Lagoa do Urubu
I	4	138	MEIO AMBIENTE	Construção de um ecoponto para o Álvaro Weyne.	out.-18	nov.-19	R\$ 250.000	
II	1	206	HABITAÇÃO	Solicitação de moradia habitacional para o bairro Papicu.	out.- 20	em andamento	R\$ 9,7 milhões	
II	2	140	EDUCAÇÃO	Solicitação de creche ou escola de tempo integral para o bairro Papicu.	set. - 19	em andamento	R\$ 3,5 milhões	
II	3	69	HABITAÇÃO	Moradia habitacional para a comunidade do Vicente Pinzon Associação Habitacional Morro da Vitória.	jan.-18	nov.-18	R\$ 6,271 milhões (**)	(**) Valor referente à área de Habitação beneficiando o entorno do Vicente Pinzón
II	4	67	TRANSPORTE	Aumentar o número de ônibus, principalmente nos finais de semana.	-	-	-	-
II	5	64	EDUCAÇÃO	Aumento de vagas para o Infantil I e II - na creche - CEI Maria Felício Lopes (Vicente Pinzon)	-	-	-	-
III	1	85	INFRAESTRUTURA	Recapamento das ruas do conj. Planaltina	-	-	-	-
III	2	65	INFRAESTRUTURA	Um semáforo de pedestre na Av. Augusto dos Anjos próximo à igreja e à loja Macavi.	-	-	-	Informação não identificada
III	3	62	EDUCAÇÃO	Construção de uma escola de tempo integral de ensino fundamental I e II no bairro Quintino Cunha. Sugestão de terreno: rua Alípio dos Santos, ao lado do Depósito Tupi.	-	-	-	-

III	4	57	INFRAESTRUTURA	Reforma da pracinha do posto de saúde do Bonsucesso	-	-	-	-
IV	1	124	INFRAESTRUTURA	Reforma do polo de lazer do Gustavo Braga	abr.-16	out.-16	R\$ 253.000	
IV	2	58	ESPORTE E LAZER	Equipamentos de academia para a praça da capela Nossa Senhora de Fátima, na rua Thomas Edson esquina com ruas Caracas e Quito, bairro Parangaba.	-	-	-	-
IV	3	55	EDUCAÇÃO	Construção de uma creche escola na rua Guará, bairro Parangaba.	-	-	-	-
IV	4	46	INFRAESTRUTURA	Calçamento e asfalto para a rua Antônio Machado Filho, esquina com a rua Desembargador Praxedes	-	-	-	-
IV	5	17	SAÚDE	Solicitação de um projeto ou convênio com Associação Cearense dos Diabéticos e Hipertensos no bairro Jardim América e adjacências, oferecendo exames, cursos para a juventude e para a terceira idade.	-	-	-	-
V	1	208	SAÚDE	Construção de um posto de saúde para os bairros Parque Presidente Vargas e Parque Santa Rosa.	-	-	-	-
V	2	155	MEIO AMBIENTE	Construir um ecoponto no bairro Parque Presidente Vargas e Parque Santa Rosa.	-	-	-	-
V	3	89	INFRAESTRUTURA	Asfalto para as ruas: Francisco Almeida, Flor do Campo, Herculano Pena e Pedro Cabral - bairro Presidente Vargas				
V	4	88	INFRAESTRUTURA	Calçamento e drenagem para as ruas do bairro Parque Presidente Vargas.	out. - 19	em andamento	R\$ 27,1 milhões	
V	5	50	INFRAESTRUTURA	Calçamento com manilhas para as comunidades do Marrocos 1, 2 e 3. Comunidade da Paz no Bairro Bom Jardim.	-	-	-	-
VI	1	600	ESPORTE E LAZER	Urbanização, reforma e requalificação no campo de futebol principal do Conjunto Palmeiras.	-	-	-	já havia areninhas no bairro

VI	2	369	INFRAESTRUTURA	Conclusão do canal de esgoto que se inicia na rua Avaré e termina na rua Maguari, no Conjunto Palmeiras II.	-	-	-	-
VI	3	224	INFRAESTRUTURA	Implantação de uma praça com playground e academia no terreno em frente ao CSU Evandro Ayres de Moura, no Conj. Palmeiras.	-	-	-	-
VI	4	132	SAÚDE	Construção de um posto de saúde no bairro José de Alencar	-	-	-	-
VI	5	124	ESPORTE E LAZER	Construção de Areninha no bairro José de Alencar, na rua Olímpio Leite esquina com av. Washington Soares.	-	-	-	-
VI	6	123	INFRAESTRUTURA	Calçamento e pavimentação asfáltica na rua Osvaldo Aguiar, iniciando na av. Washington Soares até a rua Dr. Esmerindo Parente.	-	-	-	-
VI	7	103	EDUCAÇÃO	Construção de uma creche na rua Nicolau Coelho com rua Coronel João de Oliveira, ao lado do ecoponto de Messejana.	-	-	-	Uma Escola de Tempo Integral foi construída nesse endereço, sua entrega foi em 2018
VI	8	98	SAÚDE	Construção de um posto de saúde na rua Frederico Severo, no Parque Iracema	-	-	-	-
TOTAL DE ORÇAMENTÁRIO DAS DEMANDAS INICIADAS EM 2019 (valor em R\$ 1,00)								R\$ 38.100.000,00
TOTAL ORÇAMENTÁRIO DE TODAS AS DEMANDAS INICIADAS INDEPENDENTE DO ANO (valor em R\$ 1,00)								R\$ 54.474.000,00

Fonte: elaboração própria a partir da CEPS; SEPOG; Portal da Transparência. Ano: 2022.

Os espaços que contém o caractere “-” não possuíam ou possuem nenhum tipo de execução.