

ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR E TÉCNICO
FACULDADE ASCES
BACHARELADO EM DIREITO

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A
POSSIBILIDADE E A VIABILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA EM
ESCALA ESTADUAL EM PERNAMBUCO**

João Paulo Rodrigues do Nascimento

CARUARU
2016

ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR E TÉCNICO
FACULDADE ASCES
BACHARELADO EM DIREITO

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
A POSSIBILIDADE E A VIABILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA EM ESCALA ESTADUAL EM PERNAMBUCO**

JOÃO PAULO RODRIGUES DO NASCIMENTO

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Associação Caruaruense de Ensino Superior, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharelado em Direito, sob orientação do Professor Marco Aurelio Freire.

CARUARU

2016

BANCA EXAMINADORA

Aprovada em: ___/___/___.

Presidente: Prof.º Marco Aurelio Freire

Primeiro Avaliador:

Segundo Avaliador:

DEDICATÓRIA

Dedico a Deus por ser minha rocha, minha fortaleza, meu escudo e a razão da qual me faz acreditar que hoje eu posso ser melhor que ontem e que meu amanhã apesar de incerto, é tudo conforme sua vontade. A Nossa Senhora que me ensinou que o silêncio dentro das tribulações nada mais é que a oportunidade de rever minha fé a cada instante e assim possa pedir que ela só aumente diante de Deus. A Ela que me pegou pela e me pega pela mão desde sempre e para sempre. A Eles mais uma vez, **MUITO OBRIGADO!**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda minha família, aos meus tios, primos, aos meus avós Luzia, Laércio (Papai Laércio), Francisco (Vovô Neguinho - *in memorian*) e Vovó Maria (*in memorian*) e a minha irmã. Em especial aos meus pais, por terem feito tudo pra que hoje eu chegasse aqui. Por terem depositado e confiado à mim todos os seus sonhos que um dia por circunstâncias alheias a vontade deles, não conseguiram realizar. Por todo esforço que fizeram pra me proporcionarem a melhor educação. Para eles todas bênçãos e todo o amor do mundo. Saibam que os amo muito e meu muito obrigado por tudo até hoje!

Agradeço aos meus amigos. Aos meus amigos de colégio, em especial Elen, Amanda, Iara e aos meus mestres Erivania e Sérgio Rêgo por despertarem em mim a instiga pelo conhecimento. Aos meus amigos da minha amada Comunidade Católica Lumen, em especial o meu grupo, o Luz da Ressurreição, por terem me ajudado tanto, por terem orado tanto por mim. Por me fazerem enxergar a graça e a luz na minha dor, por terem me mostrado o caminho da luz e por terem me feito entender que tudo vale apenas e que no fim das contas é só eu e Deus. Não citarei nomes para não ser injusto, mas saibam que amo-os muito e os quero sempre por perto.

Ao meu mestre e grande incentivador, o professor Marco Aurélio, por ter acreditado em mim. Por ter me feito enxergar do que eu era capaz, por ter me ajudado, para que eu descobrisse o que eu queria de fato na minha vida e perceber que o Direito faz parte de mim e não mais eu dele. Obrigado por todas as oportunidades dadas e saiba que faço com orgulho e tenho orgulho de tê-lo como parceiro.

Aos meus amigos de faculdade. Obrigado por tudo, obrigado pelo apoio. Fico pensando em tudo o que passamos juntos, mas saibam que nada foi ou será em vão. Somos mais que vencedores. A vocês todo o meu respeito! Dentre esses meus amigos que a faculdade me proporcionou, citarei quatro: Ana Heloisa, AndreFillipe, Nathalia Santana e Robson Lucas. Agradeço a vocês por tudo, por cada momento juntos, por cada brincadeira, por cada tudo! Mas quero deixar aqui meu agradecimento a Andre e a Heloisa, por terem me dado todos os puxões de orelha possíveis. Por terem agido até como meus pais (rsrsrsrs). Faltam palavras para descrever o que vocês mereciam escutar, mas duas palavras descrevem tudo: MUITO OBRIGADO. Muito obrigado aos quatro por terem passado junto comigo todos os

perrengues, por todas as dificuldades e obrigado também por terem me feito entender mais ainda que nada na vida é fácil e tudo tem seu preço, no nosso caso algumas noites de sono, muita renúncia e acima de tudo, muito Foco, muita Força, muita Fé e muita Determinação e acima de tudo MUITA HUMILDADE!

A Camila Magalhães ou Magal, lembre-se que jamais esquecerei todas as loucuras inclusive os estojos jogados contra minha pessoa. Bem que Adrielmo tentou casar a gente, mas tu se fez de difícil. Tirando isso, saiba que sempre te carrego no coração e nas orações. Muito obrigado. A Phelippe Barros ou PH, por apesar de me estressar, ser uma pessoa que posso contar. Fosse um dos grandes presentes e uma das grandes surpresas que a faculdade e a vida me deram. Te agradeço por cada conversa, cada conselho e cada viagem, claro.

Ao amigo de longas datas Dr. Mavíael Peixoto, por ter sido minha grande influência para que eu encarasse o curso e por desde o resultado do vestibular, ter sido tão solícito e por sempre me abrir espaço para que eu o aperreasse querendo conselhos sobre decisões dentro do curso, muito obrigado.

Agora a Deus e a Nossa Senhora, minha mãe, minha Maria, minha Rainha. Falo deles por último por que em uma casa, em uma estrutura, a base fica em baixo dando sustentação ao que está em cima. Primeiro obrigado pelo dom da vida, obrigado por cada nova oportunidade de recomeçar que me é dada junto com cada novo amanhecer. Obrigado por toda dificuldade, obrigada por toda dor, obrigado pelo trabalho. Fico pensando em todas as vezes que chorei em cima dos livros ou sentado na cama, só vocês presenciaram isso. Só vocês sabem do meu cansaço das inúmeras noites viradas e sabem a gratidão que senti cada vez que vi osol nascer, por saber que estava fazendo a coisa certa, por acreditar apesar de toda falta de força que no fim tudo, TUDO vale apenas e que nenhum esforço meu era em vão. Sei que sou teu, sei que sou eleito, sei que vocês sabem que meu choro é sincero e que mesmo fraco em pedaços, eu sempre quero lhes dizer que obrigado por estarem aqui comigo e que ao lado de vocês me refaço. Obrigado Minha Mãe MARIA, por ter me pego em seu colo como pegaste teu filho depois de morto naquela cruz, obrigado por ter me ensinado a silenciar diante das tribulações, obrigado por ter me ensinado a não querer entender os planos de Deus, mas a vivê-los, obrigado por ter entendido todas as minhas lágrimas, obrigado por mesmo quando não mereci, ter me amado. Por ter intercedido por Deus a ponto de eu estar aqui hoje para te dizer: MUITO OBRIGADO, mais uma vez. Gratidão é a palavra que traduz todo esse tempo naqueles corredores, no meu quarto trancado estudando enquanto todos dormiam, por todas às

minha lágrimas de desabafo por ter me sentido fraco às vezes, mas que me fizeram forte ao final.

⁷ Combati o bom combate, acabei a carreira, guardei a fé.

Timóteo 2, 4:7

RESUMO

O presente trabalho busca explicar sobre a Democracia Participativa e o Orçamento Participativo como instrumento de efetivação desta. Tem como objetivo analisar e debater a possibilidade de implementar o Orçamento Participativo em Pernambuco à nível estadual, seguindo o modelo do que já existe na cidade de Caruaru, por exemplo, só que agora de forma macro-espacial, analisando todas as dificuldades e benefícios do programa, observando também outros exemplos de implementação do programa no país desde 1989, ano de sua criação. A metodologia usada será a análise histórica da Teoria Democrática mais precisamente da Democracia Participativa, bem como do controle social no Brasil e o histórico do Orçamento Participativo no país. Além disso serão usados dados, estudos de caso e principalmente a pesquisa bibliográfica, dentro da qual destacam-se autores como Boaventura de Souza Santos, Loenardo Avritzer, Norberto Bobbio, Celina Souza, José Murilo de Carvalho, Denise Vitale, Joaquim Liberalquino e dentre tantos outros. Por fim, é de profunda relevância estudar a Democracia Participativa como maneira de suprir a lacuna deixada pela Representativa sem se sobrepor a esta última, mas que as duas atuem de forma conjunta, respeitando uma a autonomia da outra. Mostrando que através da participação popular é possível que o Estado de Pernambuco consiga atingir um alto grau de desenvolvimento social através de políticas públicas de qualidade, por meio do exercício da cidadania e do controle social.

Palavras-Chave: Participação; Controle-Social; Cidadania; Democracia; Políticas Públicas;

SUMÁRIO

Introdução.....	11
1. Teoria Democrática.....	14
1.1. Democracia – histórico e conceito.....	14
1.2. Democracia Representativa.....	16
1.3. Democracia Participativa.....	18
1.4. Críticas ao sistema democrático.....;	20
1.5. Democracia no Brasil.....	20
1.6. Cidadania.....	22
2. Controle Social.....	27
2.1. Histórico e Conceito.....	27
2.2. O controle Social antes e pós ditadura militar no Brasil.....	29
2.3. Limites do controle social.....	32
2.4. A fundamentação legal e a sua relação com a democracia.....	32
2.5. Conselhos Municipais.....	37
2.6. Veto a Política de Participação Social (Decreto 8.243/14).....	39
3. O Orçamento Participativo e as experiências tidas no Brasil.....	41
3.1. Histórico do Orçamento Participativo.....	41
3.2. As experiências do O.P no Brasil.....	45
3.2.1. A experiência em Porto Alegre.....	45
3.2.2. As experiências de Campina Grande –PB, Medianeira – PR e Belo Horizonte – MG.....	46
3.2.3. A experiência participativa no Recife – PE.....	47
3.2.4. A experiência de Caruaru – PE.....	49
3.2.5. Programa “Governo nos Municípios” do governo Jarbas Vasconcelos.....	50
3.3. O funcionamento do O.P.....	51
3.4. Críticas ao Orçamento Participativo e as suas limitações.....	53
3.5. A distribuição e a arrecadação de recursos na esfera federal, estadual e municipal.....	53
3.5.1. Da esfera federal.....	53

3.5.2. Da esfera estadual.....	54
3.5.3. Da esfera municipal.....	55
4. Possibilidade e viabilidade de implementação do O.P à nível estadual em Pernambuco.....	57
4.1. Gestão Publica: seu percurso na história e sua inovação.....	57
4.2. O Orçamento Publico.....	58
4.3. Orçamento Participativo e o impacto que causaria sobre o orçamento estadual.....	61
4.4. O Federalismo e a descentralização do poder e o impacto sobre as políticas publicas.....	63
4.4.1. Histórico e Conceito.....	63
4.4.2. O Federalismo no Brasil.....	63
4.4.3. A descentralização, canalização de recursos e a federalização do erário público.....	65
4.5. Situação econômica do estado de Pernambuco.....	67
4.5.1. Histórico da economia de Pernambuco.....	69
4.5.2. Situação econômica de Pernambuco.....	69
4.5.2.1. Receita do estado 2014/2015.....	69
4.5.2.2. Despesas do estado 2014/2015.....	70
4.6. O impacto da crise econômica nos investimentos e nos cofres do estado.....	70
4.7. Porque e como ser implantado o programa em Pernambuco.....	72
4.7.1. Por que?.....	72
4.7.2. Como?.....	72
4.8. Dificuldades da implementação.....	75
Considerações Finais.....	77
Referencias Bibliográficas.....	78

INTRODUÇÃO

Atualmente, nada mais justo que se ter uma democracia sólida e com bases que permita uma maior participação do indivíduo dentro da legalidade, das decisões governamentais, haja vista que estas terão efeitos sobre todos. Nesse contexto, vale muito explicar sobre a Teoria Democrática e como esta se subdivide – democracia representativa, deliberativa e participativa.

Dos três meios de organização que serão explanados neste trabalho o que será mais enfocado será o da democracia participativa e como ocorre o seu exercício, dentre os quais o de maior destaque será o Orçamento Participativo que foi um mecanismo criado na cidade de Porto Alegre em 1989 e que serviu de exemplo para a implementação em outros municípios e também a nível estadual, sendo esta forma o objeto central de pesquisa aqui à ser tratado.

O Orçamento Participativo tem tido um papel único no desenvolvimento e na fomentação da democracia e também no renascimento do interesse por aquilo que é público, perdido nos ultimo anos por parte da população brasileira. Além da sua cidade de origem, Porto Alegre, ele foi implementado em cidades como Caruaru – PE e Belo Horizonte - MG.

É um meio de ligação direta entre governantes e a população, sem hierarquizações, onde ambas assumem compromissos entre si de modo que uma fiscaliza e o outro cumpre o que foi acertado na pauta de reivindicações daquela localidade, evitando assim danos ao erário público.

O Orçamento Participativo se caracteriza a partir de três pontos:

- Participação sem distinção de *status* de qualquer cidadão;
- Junção de dois tipos de democracia, a direta ou participativa e a representativa ;
- Captação de recursos para o cumprimento das metas estabelecidas a longo ou curto-prazo do programa pactuado entre as partes, respeitando claro, s trâmites legais; (DE SOUZA SANTOS, Boaventura. 2003).

Teóricos como Boaventura de Souza Santos, Leonardo Avritzer e outros que debatem a importância do Orçamento Participativo, apontam sua eficiência no momento de aplicação do recurso público. Tanto que em cidades onde ele foi implementado, o recurso por

mais escasso e limitado que fosse foi muito melhor aplicado do que em cidades onde o recurso é mais vultoso.

Agora o eixo central é: será que assim como foi implementado primeiro em diversos municípios do Brasil, seria possível então implementá-lo no estado de Pernambuco, tendo em vista a quantidade de municípios que chegam a 184, divididos em quatro macrorregiões – sertão, agreste, zona da mata e litoral.

E a partir disso surgem questionamentos as serem esclarecidos como: quais as particularidades de cada uma dessas? Qual seria a viabilidade? Como seria o modelo de implantação? Como funcionariam as plenárias? Como atender as expectativas, projetos, idéias e vontades de milhões de pessoas sem segregar ninguém e sem desperdiçar recursos públicos? Seria esta uma maneira de evitar gastos desnecessários em época de crise? Qual a participação que a esfera federal teria? Haveria um comitê específico para a administração do programa? Quais secretarias seriam fundamentais nesta implementação e como reuni-las sem que uma se beneficie mais que a outra?

Todas essas são questões que se pretende discutir e debater ao longo deste trabalho e propor assim, uma nova via de desenvolvimento para o estado de Pernambuco com a participação da população que deve ser além do voto a cada quatro anos.

A metodologia de pesquisa utilizada neste trabalho, foi a bibliográfica, por meio da análise da obra de vários autores. Além desta, utilizou-se a pesquisa descritiva através do estudo de caso, quando analisadas todas as experiências tidas do programa e também foi usada a análise de dados.

No primeiro capítulo será abordada a Teoria Democrática, em especial a Democracia Participativa através da visão de autores como Robert Dahl, Norberto Bobbio, Evelina Dagnino, Cicero Araujo e Juarez Rocha Guimarães por exemplo e não só isso, neste capítulo também será abordado o que é a cidadania e o que é de fato ser cidadão e como essa idéia se difundiu no Brasil ao longo de sua história, isso através de José Murilo de Carvalho, que teorizou de maneira clara e objetiva sobre o assunto.

Ao longo do segundo capítulo será abordado o Controle Social e sua inserção dentro do contexto político brasileiro, assim como suas limitações e sua regulamentação dentro da legislação brasileira, mostrando em quais diplomas legais fica evidente que o controle social

no Brasil não é algo apenas teórico, mas que é de fato uma realidade através da legislação. Tudo isso debatido e mostrado através do autor como Maria Ines de Souza Bravo, Antonio Cesar Lima da Conceição, Leonardo Avritzer por exemplo. Bem como a Constituição Federal ao justificar o poder do povo, por meio do artigo 1º e além dela a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), é trazida para embasar o controle social através não só da CF/88, mas também de normas infraconstitucionais.

No decorrer do terceiro capítulo, é explanado todo o histórico do Orçamento Participativo no Brasil e as experiências tidas de 1989, ano de sua criação até hoje, bem como se funcionamento. Analisando todo esse histórico e sua teorização por meio de Boaventura de Souza Santos, Leonardo Avritzer. Além disso, é explicada a arrecadação e a distribuição de recursos públicos nas três esferas do poder – municipal, estadual e federal, por meio da análise do FPM (Fundo de Participação dos Municípios); FPE (Fundo de Participação dos Estados) e da arrecadação federal através dos tributos que são de sua competência.

Por fim, no quarto capítulo é discutida a possibilidade e a viabilidade de se implementar o Orçamento Participativo à nível estadual em Pernambuco. Discutindo aspectos técnicos como a arrecadação de recursos do Estado bem como suas despesas e qual os benefícios que o programa traria ao Estado levando em consideração por exemplo a crise econômica vigente. E não só isso, é feito todo um estudo sobre a economia de Pernambuco desde a sua fundação até os dias atuais.

1 TEORIA DEMOCRÁTICA

1.1 Democracia -Histórico e conceito

A Grécia Antiga é o berço da civilização ocidental, e também é o berço do principal instrumento de um Estado justo e politizado, a democracia. Foi na cidade de Atenas, onde apenas os homens livres poderiam exercer toda e qualquer forma de poder. O sentido da palavra homem neste caso, deve ser interpretado no seu sentido literal, refere-se ao sexo masculino, não de maneira à englobar todos os indivíduos sem exclusão de gênero, a mulher não possuía a mesma instrumentalidade de poder ou autonomia para o seu exercício.

Mas não se deve apenas à Atenas o nascimento da democracia. Roma também teve sua importância. Lá, cidade quer dizer “*civitas*”, palavra que originou termos como “cidadãos” e “civilizados”. Ao passo que na Grécia, os homens livres é que dominavam a política em Roma a política era dominada pelos patrícios, até que os plebeus conseguiram seu espaço político quando formaram os tribunais da plebe e dele o plebiscito.

As sociedades civilizadas, onde o papel dos cidadãos é mais amplo, a democracia se faz presente nas suas diversas vertentes, onde se divide em democracia deliberativa, representativa e a participativa. A primeira consiste no discurso e reflexão sobre idéias e propostas. É uma discussão contínua, já que toda proposta pode vir a ser modificada. Ela permite espaços para que se questione o futuro. Aí, o cidadão pode promover debates e nesses podem justificar e difundir seus argumentos. Em suma, ela exige que o cidadão racionalize sobre determinadas questões por meio do diálogo. Essa vertente não é o foco do estudo deste trabalho. Nos tópicos que serão apresentados mais à frente, discutiremos sobre os outros tipos.

A democracia é originária da palavra “*demokratia*”, onde o termo “*demos*” quer dizer povo e “*kratos*” significa “*poder do povo*”. O povo é soberano e a ele pertence esse poder, isto quer dizer que, o fato do povo ser soberano o torna independente e tanto ele quanto o Estado ao qual ele pertence não estão subordinados a ninguém, não tem poder acima dele, apenas o da sua própria constituição, que quando democrática de fato, garante isso e protege, é o que modernamente é tido como a soberania popular, exercida pelo povo através de mecanismos institucionalizados.

No mundo atual, a soberania dos Estados mais fortes (grandes potências), não é inquestionável pois de um certo modo eles são interdependentes. Quanto aos Estados mais fracos (países em desenvolvimento ou de industrialização tardia), essa soberania é de certo modo relativa, pois é enfraquecida pela superioridade econômica das grandes potências, foi o que ocorreu com o Brasil durante boa parte da sua história, mais recentemente até o fim da década de 90 e início dos anos 2000, devido ao modelo político adotado para a governância do país. Um país devidamente soberano é democrático quando reconhece o povo como ente instrumentalizador da soberania que é inerente a ele e instrumentaliza esse poder quando permite o povo participar da política, buscando direitos e mais ainda, buscando o direito de ter direitos.

Robert Dahl¹ em sua Teoria Dedutiva sobre a Democracia, caracterizou a democracia como um arranjo advindo do pluralismo, marcado pela competitividade de interesses, dando espaço para a inserção de movimentos sociais no campo político. Essa competitividade está interligada a buscas corriqueiras do homem por direitos, sem distinção, sem diferenciação de classe social. Essa corrida tem que ser entendida como uma busca qualitativa e não quantitativa. Isto quer dizer que, os direitos buscados devem ser adquiridos para atender as necessidades de todos, sem interferir no direito do outro, sem concorrência entre classe A ou B, mas que todos busquem estes de forma pacífica e justa, já que entre o direito e a justiça é correto que se opte pela justiça.

Dois ciclos² históricos marcaram as idéias e práticas democráticas modernas, a primeira com o surgimento de governos populares em algumas cidades da Itália no século XV e o segundo ciclo tomou forma com a ampliação da idéia de democracia, saindo essa do contexto de Cidade-Estado para um sentido mais amplo, o de nação ou Estado-Nação ou ainda Estado Nacional.

A democracia não se tornou algo exclusivo ao Ocidente e deixou de ser algo limitado a região A ou B. Na segunda metade do século XX se tornou uma luta universal, onde Oriente e Ocidente compartilham, dos mesmos anseios quando se trata da luta por um Estado de um pluralismo respeitável e ainda igualitário.

¹ABU-EL-HAJ, Jawad. **Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna**. 2008.

²DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

O que fomentou as mudanças relacionadas a práticas e idéias democráticas foi a mudança da Cidade-Estado para o Estado nacional como dito anteriormente, mas também com associações políticas supranacionais que visam proteger e viabilizar o comércio internacional, por meio da internacionalização da economia, do processo produtivo e do trabalho, difundindo a globalização. Como exemplos de órgãos políticos supranacionais, podemos citar a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Tratando ainda da Teoria Democrática, é indispensável que se discorra sobre os outros dois tipos de democracia, a representativa e a participativa.

1.1 Democracia Representativa

É o modelo de democracia mais comumente aplicado no mundo, principalmente no Ocidente, inclusive no Brasil. Por meio desse sistema o indivíduo exerce o sufrágio ou o voto, dando direito a outro de lhe representar e representar a sua vontade, tomando posições favoráveis ao funcionamento da estrutura e instituições estatais. Bobbio³ comenta da seguinte forma sobre o significado da democracia representativa: “[...] a expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que diz, respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que de dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade [...] (BOBBIO, Norberto. 1997, p. 44).

Mas, não se fala de democracia representativa sem falar de democracia liberal. Esta se baseou principalmente sob a vertente norte-americana, onde é sugerido o modelo de campanha eleitoral por meio da mídia, dinheiro e exclusão campanha corpo a corpo, substituída pela TV. Transformou-se em uma relação comercial, empresa-consumidor. A opinião dos cidadãos ou eleitores por assim dizer, está sendo industrializada e colocada em conserva onde o pote só é aberto e esta opinião é usada de quatro em quatro anos, limitando o cidadão à sua zona eleitoral, estreitando no sentido mais negativo, a relação entre cidadão-debate, cidadão-diálogo, cidadão-representante e sem sombra de dúvidas, cidadão-democracia.

³BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.11.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.**

A representação⁴ pode ser vista como assim pode ser entendido, para casos de Estados Nacionais vastos e com abrangência política interna complexa devido ao seu tamanho, como meio de atingir a igualdade, mesmo que não plena, mas de modo significativo em relação a realidade da localidade. O embrião para a democratização dos Estados Nacionais está em regiões onde já se tinha o poder legislativo que representavam interesses diversos das mais variadas camadas da sociedade. Tais órgãos legislativos já não eram tão democráticos. Os que defendem a reforma dessa ala democrática buscaram torná-la ainda mais representativa por meio do alargamento das garantias de liberdade e a criação de sistemas eleitorais que dariam uma segurança jurídica maior para a escolha dos membros do legislativo.

Com a idéia de igualdade através do sistema representativo a partir da transformação da Cidade-Estado para o Estado Nacional, foi que surgiu a necessidade de a legislação ser sancionada pelos representantes (democracia em larga escala) e não por meio de assembleia cidadã (menor escala). Para aplicar a lógica da igualdade, a assembleia dos cidadãos precisou ser substituída pelos governos representativos.

Com a mudança de escala no tocante a amplitude e complexidade da democracia representativa, se desenvolveu corpos políticos que tornaram-na tão alargada que a distinguiu de todos os outros modelos de sistemas políticos, criando a “*poliarquia*”. Daí surgiu também o pluralismo, isso também devido ao surgimento de grupos e organizações sociais que são autônomos em relação aos governos entre si.

A democracia em grande escala requer instituições da poliarquia e essas instituições políticas possuem direitos políticos primários. Essa ampliação preocupa quanto ao exercício de criação e manutenção de direitos, como forma de participar da vida política. Os direitos individuais visam nesse sentido assegurar a liberdade pessoal que muitas vezes não é oferecida pela participação. Muitas vezes não oferece em virtude do aumento vertiginoso da escala democrática.

⁴DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

A cidadania é alcançável a um número significativo de indivíduos e estes dentro dessa situação, tem a possibilidade e o direito de opor-se ao seu governante, bem como aos funcionários do governo e também retirá-los de seus cargos, é como se criasse uma espécie de contrato entre cidadãos e representantes.

A poliarquia está associada a sociedade com o alto desenvolvimento dos indicadores sociais como o crescimento da renda per capita, expectativa de vida, crescimento econômico e de produção e a migração do campo para a cidade, ou seja, está ligada assim como a democracia em seus primórdios a *polis*.

O que põe em questionamento quanto à democracia representativa é um problema que hoje abarca boa parte do mundo só que principalmente os países emergentes que é a corrupção. Isso é a consequência de se agir em detrimento de interesses pessoais e não da coletividade tal qual previamente estabelecido.

1.2 Democracia Participativa

Democracia participativa é o modelo no qual o poder é exercido com a participação popular no tocante a tomada de decisões políticas. A crise moral e os questionamentos quanto a segurança do sistema representativo faz com que isso abra reflexão sobre a implementação de um sistema de participação.

É sem dúvidas um meio bastante seguro para que grupos que se vêem excluídos, de requerem sua participação através de instrumentos de participação como os conselhos de políticas públicas e o Orçamento Participativo por exemplo, que nas ultimas duas décadas tem se mostrado ferramentas importantes e com resultados louváveis.

A democracia participativa é uma forma de democratizar a democracia, reascendendo o sentimento de cidadania quando se trata da busca de direitos e garantias políticas. É uma forma de tornar a política acessível, tirando-a de dentro dos palácios e dos gabinetes, despersonalizando-a, tirando o caráter personalíssimo quando ela é associada a figura de apenas uma pessoa, um líder, um governante como aconteceu na Alemanha com o Nazismo, na Itália com o Facismo e acontece hoje com a Coréia do Norte com o Comunismo, já que a política deve ser tida como um instrumento integralizador e de deflagração da luta pelo direito de ter direitos.

Se o povo é soberano e democracia significa “*poder do povo*”, então por que não tirar essas amarras e linhas que prendem e delimitam esse poder que foi concedido ao povo? É algo no mínimo contraditório dizer que o povo é livre para pensar, debater e se expressar, quando na verdade essa liberdade política tem se limitado apenas ao voto, a escolha de seus representantes.

Tem que se pensar⁵ em uma política participativa não para ser exercida em determinado lapso de tempo, mas proporcionar meios para que seu ciclo de duração seja algo sem prazo de validade e que possa dar condições em vez de impor condições ao seu exercício.

É evidente que a democracia está mais expressa em países que adotaram a república como forma de governo. E não é possível dissociar democracia, república e participação da liberdade.

A liberdade⁶ é uma das maiores características da república. É a marca de um Estado democrático de direito, o que leva a crer que democracia só é um elemento presente em Estados Republicanos o que seria um equívoco, já que Estados como a Inglaterra, por exemplo, são democráticos mas o sistema de governo é a Monarquia Parlamentarista.

Um dos grandes problemas enfrentados pela democracia participativa está justamente nas críticas feitas pelo liberalismo político. O pensamento liberal em sua essência tem uma tendência ao individualismo. Essa redução do pensamento coletivo e a maximização do individualismo a partir dessa idéia, faz uma conexão entre cidadania e mercado, onde ser cidadão quer dizer uma integração do capitalismo liberal, uma relação de consumidor-produto vitimando assim como o voto, a própria cidadania à conserva e a mercantilização.

1.3 Críticas ao sistema democrático

⁵GUIMARÃES ROCHA, Juarez. **Cultura brasileira da participação**. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

⁶ARAÚJO, Cícero. **Republica, participação e democracia**. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

Algumas críticas⁷ são tecidas quanto ao sistema democrático. Uma delas é feita em relação a inclusão democrática. Isso por que ela leva a massificação política, isto quer dizer que, cresce em vias quantitativas mas perde nas qualitativas. Por isso, a baixa qualidade da participação coloca dúvidas em relação a qualidade do governo e mais ainda dos governantes.

A outra crítica é feita em relação a seguinte questão: o efeito massificador quando observado de má-fé, a idéia de igualdade permite a instauração que é insensível ao cidadão, de regimes despóticos através da alienação, onde o cidadão “consciente” não vê motivos para questionamentos, deixando de prestar a devida atenção a questões de grandes potenciais políticos e sociais e que tardiamente ou em curto prazo venha a surtir efeitos negativos diante de sua realidade.

1.4 Democracia no Brasil

O Brasil ao longo de sua história presenciou ciclos da sua democracia. Não alongando-se ao contexto histórico, mas sem deixar de citá-lo, destacam-se os seguintes: 1889 (Proclamação da República); 1930, apesar do forte conservadorismo do Estado; De 1934 até 1937 durante o governo constitucional de Vargas; de 1937 até 1945 o Brasil viveu sua primeira ditadura, neste que foi o fim do primeiro governo de Vargas; Em 1946 houve a retomada do Estado democrático de direito com a instituição da Constituição de 1946; Em 1964 foi instaurado o Governo Militar com o golpe à Jango e a constituição de 1946 perdeu sua eficácia. Por fim, nos final dos anos 80 a democracia foi restabelecida com a promulgação da Constituição de 1988.

O Brasil vive uma auto-formação⁸ e não uma formação. A primeira mobilização popular em prol da formação e que precedeu o momento que se vive hoje, foi justamente a defesa da constituição da nação e a defesa da soberania em oposição ao imperialismo internacional e até mesmo nacional, com as grandes oligarquias comerciais. Foi a partir daí que surgiu a luta pela reforma agrária através das ligas camponesas e também foi o berço da luta proposta pelo movimento estudantil por meio da UNE (União Nacional dos Estudantes).

⁷DAGNINO, Evelina. CONCEPCIONES DE LA CIUDADANIA EN BRASIL: PROYECTOS POLÍTICOS EM DISPUTA. In: CHERESKY, Isidoro. Ciudadania, sociedad y participación política. 1 ed. Espanha: Nino y Dávila SRL, 2006.

⁸GUIMARÃES ROCHA, Juarez. **Cultura brasileira da participação**. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez Editora, 2009

A partir de meados da década de 1970, surgiu a Teologia da Libertação, com Alceu Amoroso e a Liderança Profética com Dom Hélder Câmara; O Movimento Ecológico com Chico Mendes e Marina Silva e o Movimento Feminista; todos esses movimentos incentivaram uma maturação democrática e por fim na década de 80, surgiu algo inovador, símbolo de vanguarda na política de participação e inclusão, o Orçamento Participativo.

A criação da CNBB em 1952, liderada por D. Hélder, fez com que surgisse a esquerda católica ou a ala da esquerda do Comunitarismo Cristão. Foi a partir disso que surgiram as CEB'Se as pastorais as pastorais levantaram diversas bandeiras como a da Reforma Agrária através da Pastoral da Terra; contra a mortalidade infantil por meio da Pastoral da Criança e pela proteção e respeito ao idoso pela Pastoral do Idoso.

Este ciclo de formação foi marcado por diversos momentos que destacaram a mobilização institucional: Diretas Já; Assembléia Constituinte; campanha pelo impeachment de Collor e a eleição do ex-presidente Lula em 2002.

O socialismo democrático foi e é incentivado pelo PT (Partido dos Trabalhadores) em sua essência. Este criticou o Stanlismo e resistiu a crise enfrentada pela extinta URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas). Rompeu paradigmas como a idéia dualística de Estado/Sociedade e movimentos sociais/institucionalidade.

Em suma, o Brasil provou de todos os lados, desde a ascensão à queda do Estado Democrático de Direito. Graças a inúmeros fatores desde 1988 até os dias atuais, a democracia brasileira tem experimentado sua plenitude. Tendo ficado inserida dentro de governos com tendências neoliberais ou mais sociais (populistas), com a garantia da liberdade de expressão e política. Cabe a cada cidadão exercê-lo de maneira a satisfazer suas necessidades e mais ainda as apresentadas pelas demandas coletivas.

1.6. Cidadania

Na América Latina⁹, a cidadania teve ressurgimento e sua redefinição, ligado ao surgimento dos movimentos sociais no fim dos anos 70 e décadas de 80 e 90, justamente em

⁹DAGNINO, Evelina. **Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa**. In: CHERESKY, Isidoro. *Ciudadania, sociedad y participación política*. 1 ed. Espanha: Nino y Dávila SRL, 2006.

períodos de redemocratização. Nos anos 80 e 90 graças principalmente aos movimentos de setores excluídos, sindicatos e partidos de esquerda que serviram de centro para estratégias políticas dessas alas.

Nos últimos anos a noção de cidadania tem se adequado as classes dominantes. É daí que o neoliberalismo começou a entender a cidadania como algo ligado a inserção de cada um de forma individual, ao mercado capitalista, onde o que prevalece é o senso de individualidade e da meritocracia. E esse senso de meritocracia cria um sentimento de que esses indivíduos se sobressaem uns aos outros e ao não atingir o mesmo patamar que o seu, se “ache” mais cidadão que o outro.

Falando sobre¹⁰ a historicidade da cidadania no Brasil, poder-se-á começar observando sobre a herança que os portugueses à época da colonização deixou aqui. Eles fundaram uma enorme colônia de extensões continentais, mas baseada na escravidão, sem dá a devida educação, sem proporcionar o mínimo do necessário para o desenvolvimento intelectual, onde a economia girava em torno de uma só cultura e meio de produção e um sistema absolutista. Não havia a consciência cidadã nem tampouco uma identidade nacional, era um povo sem pátria, que não sabia se era parte do Brasil ou ainda de Portugal. E pela falta dessa consciência política surgiu a falta da consciência do que era ser brasileiro. Não havia o tal ufanismo. Não possuíam sequer a noção do que era vir a ser representado ou o sistema de governo em que estava inserido. Sabiam apenas e somente que havia um imperador e que a este deviam respeito.

Logo após a proclamação da independência em 1822, mais precisamente em 1824, foi promulgada a nova constituição do Império. Nela foram assegurados direitos políticos e nesse meio determinou quem estava apto a votar e ser eleito e como observou José Murilo de Carvalho, ela era de certo modo até liberal para os moldes da época, porém, como de praxe diga-se melhor, paternalista, excluía desse rol os escravos e as mulheres. Segundo ele também, essas inovações não foram acompanhadas ou sentidas pelo povo, já que a falta da ampla ou pelo menos da necessária capacidade de raciocínio continuava sendo a mesma de séculos anteriores.

¹⁰ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011

O progresso da cidadania no Brasil como bem comenta ainda José Murilo de Carvalho, desde a proclamação da independência, passando pela proclamação da república até a república velha, a mudança que houve foi a abolição da escravatura em 1888. Ela permitiu a aquisição dos direitos civis e ainda assim estes não se consolidaram de fato, apenas na teoria.

Segundo o autor, três problemas afetaram a expansão da cidadania no Brasil. O primeiro foi a escravidão como já citada anteriormente e que perdurou por mais de três séculos. Nela era negado o direito a liberdade, direito primordial a todo aquele que é um cidadão de fato, dotado de obrigações cívicas. A declaração de Independência dos EUA por exemplo, tinha a liberdade individual como uma garantia inalienável e que por isso era inerente a todos os seres humanos e que a negação desse direito a uma parcela da população, importaria por consequência a negação da condição humana.

O segundo problema eram as grandes propriedades ou latifúndios. Estas se concentravam principalmente nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, mas foi em São Paulo e em Minas Gerais que a prática do coronelismo se acentuou, nas grandes fazendas de produção de café e leite, fundando ali não grandes latifúndios, mas estados dentro de outro estado, um reduto eleitoral ou melhor falando, um curral eleitoral onde o coronel controlava as leis ao seu modo bem como os acontecimentos políticos, ele buscava por exemplo, manter articulação política com o governador e por consequência com o presidente da república, tudo isso em troca de apoio político. Isso impossibilitava o exercício de direitos políticos e civis, impossibilitava a cultura do “ser cidadão”. Não havia justiça nem a participação e isso perdura até hoje em muitos casos nessas mesmas regiões e recentemente no norte do Brasil. Uma realidade negligenciada pelas autoridades que são competentes para a resolução e solução deste problema.

Avançando na história chegando ao início do Século XX, o Brasil presenciou o início da industrialização e por isso a criação de uma classe operária que era relativamente ativa que se concentrava principalmente onde a industrialização era mais acentuada: nas capitais, mais especificamente em São Paulo e no Rio de Janeiro. Era uma classe operária com fortes diferenças culturais e políticas, isso devido a grande presença de imigrantes na classe trabalhadora. Essa nova classe trabalhadora enfrentou o governo vigente na época e também os patrões, isso por que buscavam melhorias em suas condições de trabalho e sociais.

Essa busca por direitos tanto trabalhistas quanto civis fez com que surgisse uma nova visão sobre o que é a cidadania.

Mas, para José Murilo de Carvalho, essa classe do proletariado se subdividia em duas: a que combatia a repressão do governo de forma ativa, tendo como linha de pensamento o anarquismo, que pregava uma sociedade sem o controle estatal e a classe alinhada e que mantinha diálogo com o governo, que eram os chamados amarelos. De todo modo, essa consciência cidadã surgida nessa época, criou de certo modo uma nova visão sobre política, isso devido as condições que eram oferecidas pelo Estado.

O reconhecimento de direitos sociais pelo Estado brasileiro é o que Evelino Dagnino chama de “Cidadania Regulada”, principalmente a partir de 1943 com a instituição da CLT. A necessidade dos movimentos sociais de reafirmar o direito de ter direito está ligado ao desnivelamento social no Brasil.

Seguindo a cronologia histórica a cerca da cidadania, que passou desde o Brasil império até a primeira república e também pela era Vargas, chega-se agora a década de 60. Com a derrubada João Goulart, a democracia sofreu o seu mais duro golpe dentre tantos outros já sofridos ao longo de sua história. De 64 a 85, o Brasil enfrentou um regime ditatorial que interrompeu a continuidade da ascensão de direitos políticos e civis. Isso através dos Atos Institucionais (AI), implementados pela CF/69. Dentre esses destacamos ao AI-3 e o AI-5. O primeiro cassou os direitos políticos e o segundo instalou a censura e cassou o direito a liberdade de expressão. Isso representa não um golpe à democracia, mas também e principalmente a cidadania. Com os direitos políticos cassados, se foram quaisquer possibilidades de participação direta ou indireta através do voto, bem como inviabilizou a candidatura a cargos políticos.

Essa luta pelo direito de ter direito tem que ser política, contra as culturas dominantes, formando a base para esses movimentos sociais com ligação entre a cultura e a política, afim de instigar o coletivo. Essa ligação é importante para que se estabeleça uma área comum para diálogo entre movimentossociais e buscando dessa forma uma relação mais equânime em todas as esferas e permitindo uma visão de democracia e por consequência de cidadania.

Desse modo isso sugere uma luta por cidadania dentro de um projeto para uma nova sociabilidade, onde essa forma mais igualitária entre todos os níveis com novas regras para a vida em sociedade. Esse modelo igualitário de relação social permite a idéia de reconhecimento do outro como dono de direitos.

A partir de 1988, com a promulgação da nova constituição, também chamada de constituição cidadã, instalou-se no Brasil a Nova República. Junto com o ar de novidade e inovação no campo político, veio o ufanismo e enfim o sentimento de ser um cidadão brasileiro de fato e membro de um governo legítimo. Mas logo veio a frustração. Já no primeiro governo pós-ditadura com o presidente Sarney, viu-se a presença de antigas praticas políticas como o clientelismo e a corrupção. Os partidos que não se incluíam nessas práticas se mostraram isolados e enfraquecidos dentro do poder legislativo.

E não para por ai. Chegando em 1989 é eleito o primeiro presidente da república desde 1960 pelo voto direto, Fernando Collor de Mello. Era tido como um algoz da corrupção, defensor da moral e dos bons costumes. Se utilizou da propaganda televisiva para angariar apoio e voto da população, principalmente da população sem instrução e que por isso não detinham o devido conhecimento pelo qual pudesse entender por exemplo a mídia impressa. Mas o mar de flores começou a derrocar. Logo percebeu-se um presidente sem articulação política, de discurso inseguro e sem apoio no Congresso Nacional e somando a isso veio as denúncias de corrupção envolvendo o presidente e seus correligionários.

A população que acabara de experimentar o re-avivamento da boa política se sentiu prejudicada. A juventude foi as ruas em protesto por aqueles acontecimentos e pediu a saída do presidente, foi o chamado movimento dos “caras pintadas”. Até que em 1992 os gritos das ruas foram escutados e o exercício de cidadania professado nas ruas em defesa dos interesses nacionais foram levados em conta e o Congresso abriu o processo de Impeachment que terminou com a saída do presidente Collor. José Murilo de Carvalho coloca esse acontecimento como mais importante vitória cívica da Nova República.

O sentido deter direitos já não é mais parte do conceito tradicional, ele não se restringe apenas ao que está nas previsões legais. O reconhecimento de direitos, além de determinar a relação entre estado e indivíduo e também criar dentro da sociedade parâmetros que são impulsionados por direitos e esses parâmetros regulam as relações sociais.

Os participantes e movimentos sociais têm destacado que a constituição de sujeitos sociais ativos capazes de serem políticos e a cidadania teve em algumas definições, de terem sido obtidos através dessa capacidade de luta e de ação, são considerados por esses sujeitos, a evidencia que só são cidadãos na sua necessidade por direitos

A participação social como forma de ampliar a cidadania é um fenômeno que se solidificou na América Latina, através do que Dagnino chama de “Participação Cidadã”. Ela é contraposta pelo neoliberalismo pois, ao passo que ela é tida como extensão e aprofundamento da democracia, ela é tido como algo negativo e que deve ser reduzido pelo Estado, reafirmando as garantias de direito (visão liberalista).

2 CONTROLE SOCIAL

2.1 Histórico e Conceito

O termo¹¹ controle social tem sua origem na sociologia norte-americana, mais precisamente a de meados da década de 20. O primeiro objeto de pesquisa da sociologia norte-americana foi a criminalidade e a delinquência juvenil. Há que se observar que existe relação entre o conceito de controle social e o de dominação. Vale citar que a melhor forma de entender o conceito de controle social é analisando os recursos materiais que a vida social dispõe e que são necessários de certo modo ao bom funcionamento das relações sociais, está se falando aí das leis e dos valores morais.

O primeiro recurso é mais objetivo, está nos diplomas legais, que regulam a conduta dos cidadãos de maneira mais enfática. O segundo ao contrário, é mais subjetivo, é construído dentro de cada indivíduo ao longo de sua formação, principalmente em relação ao caráter. Estes influenciam na composição do primeiro.

Os sociólogos norte-americanos se preocuparam em estudar a coesão social. É um pensamento até de certo modo conservador, por que buscava um entendimento muito mais relacionado a origem da ordem e da harmonia do que os fatores que induziram as transformações sociais.

O pensamento¹² proposto por Emile Durkheim destaca a sua atenção quanto a manutenção da ordem social. Para ele o controle social estaria intimamente ligado ao fenômeno do crime e a pena como consequência. Se o crime atinge a coletividade, a sanção já seria em sua teoria, a reação da coletividade, impulsionando a solidariedade entre todos os membros da sociedade.

Já segundo o autor, Michel Foucault buscou entender o controle social, pensando a partir das práticas de poder como meios de se obter determinados padrões

¹¹CANCIAN, RENATO. **Controle social: Poder de regulação da sociedade é limitado.** Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/control-social-poder-de-regulacao-da-sociedade-e-limitado.htm>. Acessado em: 05ago. 2015.

¹²ALVAREZ, Marcos César. **Controle social: notas em torno de uma noção polêmica.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000100020&script=sci_arttext. Acessado em: 26. ago. 2015.

comportamentais. Para Marcos Cesar Alvarez ainda, Foucault também buscou enfatizar que sua análise consiste em uma nova visão sobre o poder e o controle social. Ele enfatizou que o poder não é algo que se adquire ou se detém, mas algo que se exerce de acordo com o momento ou contexto em que o indivíduo se encontra, ou seja, a necessidade obriga este indivíduo a utilizar dessa ferramenta para manter a ordem local, o controle sobre a situação. Para ele, o poder não é uma estrutura propriamente dita, mas é um produtor de reações, seja no campo das relações pessoais ou econômicas, por exemplo. É uma consequência.

Levando a definição a um conceito profundamente sociológico, porém, objetivo, controle social está relacionado a capacidade que um grupo tem de se regular. O controle social enquanto foi analisado de maneira tradicional ou conservador, sem se aderir as novas perspectivas, era tido como uma maneira de socialização ou repressão social.

Estas formas de análise conceitual, tem de serem estabelecidas de maneira macro-sociológica, tendo isso como base as sociedades pós-industriais. A macro-sociologia consiste em analisar a sociedade em larga escala, em um nível pluralista, onde são observadas diversas formas de comportamento, costumes, culturas e valores.

O controle social tem representado a idéia ou noção de que a corrida pelo interesse econômico do “eu” é inutilizável para a conduta coletiva ou para a criação e manutenção da integridade da sociedade dentro daquilo que é considerado correto. Além disso, não deve ser equiparado ao mesmo sentido de organização social. Deve ser tida como a competência de se ordenar socialmente determinada comunidade através de uma auto-regulação, tendo como incentivo para tanto, metas e objetivos a serem atingidos, é de suma importância e relevância a colocação do controle social dentro de um conceito axiológico, isto é, por meio da diminuição da coerção física ou moral e a diminuição do que assola o homem. Ele não procura manter a sociedade estática pura e simplesmente. O desafio está aí, manter a paridade entre controle social e uma sociedade significativamente equilibrada.

Sendo assim¹³, é importante falar que o sentido de controle social tem se formado para que se tenha uma análise precisa da transformação da ordem social. Além disso, esse conceito permite até certo ponto uma influência tida como pressuposto, o significado de interação e

¹³SOUZA BRAVO, Maria Inês. **Desafios do controle social na atualidade**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008&lang=pt. Acessado em: 05 ago. 2015.

relações mútuas entre diversos grupos sociais e essa mutualidade quer dizer, sem hierarquizações, ou seja, um grupo não se sobrepõe ao outro evitando teoricamente as desigualdades que seriam de certo modo característica marcante desses grupos, tendo como base o pensamento de Augusto Comte, onde o problema seria o impacto do processo industrial sobre a ordem social atual e criando por vias dos fatos uma nova ordem e mais ainda, assim como a industrialização, surgiria o problema do individualismo, característica extremamente presente nas sociedades onde os indivíduos que as compõem, tendem a colocar seus objetivos e vontades à frente da coletividade.

2.2 O controle social antes e pós-ditadura militar no Brasil

O controle social no Brasil apresentou três sentidos, um antes, um durante e outro pós-ditadura. Antes o controle social era exercido de certo modo pela sociedade civil mas apenas até certo ponto, pois, era tutelado pelo estado, já que a República (República Velha) era conservadora, haja vista que seu quadro político era formado pelas oligarquias tradicionalistas, que segregavam e limitavam os grupos que procuravam participar da vida política e até mesmo social.

O estado brasileiro é segundo a CF/88 formado pela união de estados, municípios e o Distrito Federal. O Estado é constituído falando no sentido literal da palavra pelo povo, território e um governo soberano. O povo deve obediência a constituição, que traduz o Brasil como um Estado Democrático de Direito. Isso reflete uma posição coletiva que provoca a participação social, invertendo os papéis onde a tomada de decisões parte de baixo para cima, mas mantendo a coesão e o argumento entre o governo e o povo afim de se que se mantenha a ordem.

A tripartição de poderes- executivo, legislativo e judiciário -é elemento fundamental para que a administração pública seja exercida de maneira homogênea e hegemônica, garantindo assim a autoridade do governo mas preservando a autonomia do povo e que atende as demandas sociais, levando em conta a vontade do cidadão e prestando contas a ele à cerca de suas ações, já que é constitucionalmente detentor do poder maior. Vale citar o artigo 1º, parágrafo único da CF/88 que ampara o povo como base do poder:

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

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Durante o regime militar, o Estado exerceu um controle social fora dos limites sobre a sociedade, começando pela extinção dos direitos políticos e da liberdade de expressão, através dos Atos Institucionais (o mais danoso a democracia foi o AI-5). Foi essa a forma que as classes dominantes acharam para exercerem sua influência, dando base para o capitalismo monopolizador. Criou-se durante esse período uma dicotomia, um embate de ideologias, de um lado um governo autoritário e de outro uma conscientização política de que mudanças eram necessárias e dentro desses grupos em prol da mudança, surgiram uma mobilização utópica, como se fosse uma classe formada por progressistas e outras subalternas.

O termo controle social vem no Brasil, tendo um sentido de certo modo diferente do original, ele está relacionado ao controle da sociedade sobre as ações do Estado, mais precisamente nas políticas públicas desde a redemocratização do país a partir de meados da década de 80.

O Banco Mundial¹⁴ propôs uma reforma ao Estado brasileiro, onde a sociedade é chamada para firmar vínculos recíprocos com o Estado, contribuindo financeiramente com os encargos. Essa reforma propõe pelo que se vê, a descentralização, a desresponsabilização do Estado, já que se faz necessário e imprescindível a busca por soluções que tenham como integrantes as empresas, sindicatos, famílias e grupos comunitários, isso segundo o próprio Banco Mundial. A intenção é que a sociedade assuma responsabilidades não exigindo do Estado o que não é de sua única e exclusiva competência. O texto do documento do Banco Mundial, emitido em 1991, segundo Inês de Souza Bravo, diz o seguinte:

No Brasil, a cultura política de centralismo paternalista te gerado, nas comunidades, a esperança de que venham a ser beneficiárias de instalações e serviços “gratuitos” pelo Estado. A atribuição de poder às comunidades também significa que elas devem aprender a distribuir e utilizar racionalmente os recursos. [...] A cobrança aos usuários, tanto direta como através de impostos locais, é um instrumento essencial para a fixação de prioridades. [...] O fim de um modelo político paternalista e centralizado abre caminho para respostas criativas em todos os níveis de governo, pelo setor privado, por organizações não governamentais e individualmente, pelo cidadão. (MUNDIAL, Banco, Apud. SOUZA BRAVO, Inês. 2012, p.6)

Essa responsabilidade que deve ser assumida pela sociedade, entrega-lhe o papel da co-responsabilidade em detrimento da gestão pública, através da participação da

¹⁴SOUZA BRAVO, Maria Inês. **Desafios do controle social na atualidade**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008&lang=pt. Acessado em: 05 ago. 2015.

comunidade. A participação alçou do status de proibição durante a ditadura ao de dever no pós-ditadura, mas precisamente durante a redemocratização até hoje, sendo isso garantido pela CF/88 e isso se deve as mobilizações sociais. Outro ponto a ser destacado é que enquanto nos anos 80, a sociedade estaria em constante movimentação política por meio de atitudes que visavam progresso social, os anos 90 foram marcados pelo retrocesso nas mobilizações populares, onde o que prevaleceu foi à reestruturação do Estado nos moldes do capitalismo liberal e não social. O retrocesso dos movimentos sociais levou ao retrocesso dos direitos sociais através das duras críticas desse capital representado pelas grandes corporações e multinacionais em especial as estrangeiras, á tudo que foi assegurado na FC/88.

Um das críticas aos mecanismos do controle social sobre as políticas públicas e os recursos a estas destinados, é de que as classes populares participantes do processo não se sintam acudados e evitem o complexo de inferioridade, não se sintam subestimados pela hierarquização entre Estado-indivíduo, dêem legitimidade ao verdadeiro sentido de controle social, se sintam legítimos a exercer o papel que lhes compete.

Muitas vezes essa submissão cria um certo aspecto de clientelismo, onde “eu faço mas em troca disso ou daquilo”, algo que é extremamente arcaico mas bem presente na cultura política brasileira, em especial nas cidades do interior do Brasil principalmente no sertão nordestino. O controle social evita, por exemplo, a mercantilização das políticas públicas.

Ao contrário da idéia do Banco Mundial, e mostrado anteriormente, a participação da sociedade na implementação do SUS, surgiu na perspectiva do controle social que tende a se aliar grupos dessa sociedade, que participam das políticas públicas de saúde, desde sua criação no papel, até a sua execução e a distribuição de recursos, para que assim, sejam atendidas todas as demandas da coletividade e não apenas o individual.

2.3 Limites do Controle Social

Uma série de fatores limitam e dificultam o controle social, como por exemplo a falta de fiscalização por parte da população, que é um problema fomentado pelo próprio governo quando não incentiva a cultura e o hábito da participação.

Outro grande problema está justamente na dificuldade de interpretação dos dados à cerca das contas públicas, pois apesar do alto grau de evolução, o nível de dificuldade de

entender estes dados é algo preocupante. O controle social só se tornará efetivo, eficaz e justo quando os mecanismos para isso, exporem essas informações de forma clara.

E por ultimo, a outra dificuldade está na falta de articulação entre movimentos sociais e o Estado, isso devido a marginalização desses movimentos sociais, que causou a dispersão destes e por isso, houve um decréscimo de sua força e a consequência disso é a falta de atenção do governo. É necessário que esses movimentos articulem uma agenda positiva junto ao poder estatal.

2.4 A fundamentação legal e a sua relação com a democracia

Antes de tratar da relação entre democracia e controle social é necessário falar da fundamentação legal.

Vários diplomas legais¹⁵ asseguram o controle social desde principalmente o processo de redemocratização do Brasil (1985-1990), tanto na constituição da Nova República quanto por normas infraconstitucionais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) bem como a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A nova constituição brasileira elenca e exprime a participação social ao longo do seu texto, inclusive no seu artigo 1º que serve de base para a participação popular, quando de maneira implícita reafirma o direito de participação do povo mesmo que de forma indireta.

Esse exercício do poder por parte da população, expressa no art. 1º, está explanado de dois modos, tanto pela representação quanto pela forma direta. Isso é o que caracteriza o voto como instrumento mais abrangente e diga-se de passagem, mais popular exercício de controle social sobre a política.

Alguns incisos da CF/88 como o XXXIII, XXXIV e o LXXIII, ambos do artigo 5º, que versam sobre as Garantias Fundamentais. O XXXIII trata justamente do que já foi explanado anteriormente sobre o acesso a informações e dados da administração pública, o que é designado como transparência. O inciso XXXI já versa sobre a possibilidade de o

¹⁵LIMA DA CONCEIÇÃO, Antonio César. **Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos.** Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055022.PDF>. Acessado em: 05 ago. 2015.

cidadão que se sentir lesado ou prejudicado pelo abuso de poder por autoridades públicas, provocar o judiciário.

O LXIII concede ao cidadão o direito de ajuizar também uma ação popular para anular ato que seja lesivo ao erário público ou Contra qualquer ato que alguma entidade parte do Estado pratique e que atinja a moralidade. Seguem abaixo todos os incisos aqui citados, para que sejam analisados o que foi dito acima pela própria letra da lei:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

O art. 14 também da CF/88¹⁶, assegura a soberania do povo, através por exemplo, do plebiscito, referendo e a iniciativa popular bem como a garantia ao direito à elegibilidade, preenchendo de certo todos os requisitos do § 3º e incisos:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

¹⁶BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 set. 2015.

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

Há de citar-se e destacar também, a importância do artigo 61, mais precisamente no § 2º, quando esse trata da iniciativa popular para a elaboração de leis. Mas, o controle social e o direito a participação não está somente entre o povo e o poder executivo ou legislativo, também está entre o povo e o poder judiciário.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Mas, de todos os diplomas aqui relacionados, dois dos que já foram citados são considerados principais, a LRF e a LDO, vale lembrar que a cada novo mandato esta última é alterada já que o orçamento é definido de acordo com o plano de governo do candidato eleito ao cargo de governante, seja ele em qual esfera for.

A LRF disserta ao longo de seu texto sobre a gerência dos recursos públicos em todas as esferas de poder (municipal, estadual e federal). Nesta, vale ressaltar o art. 48, pois ele é claro quanto a participação popular e a disponibilidade à informação e o incentivo a essa participação através das já referidas audiências públicas. Essa disponibilidade de informação é um dos enfoques da LRF, demonstrando seu caráter democrático e acima de tudo, fortalecendo o sentimento de “ser cidadão”, tornando mais segura e ainda mais equilibradas as

contas públicas, determinando, por exemplo, a proporção de aplicação do dinheiro público em benefício da sociedade.

Além do art. 48, outros artigos da LRF também democratizam o controle social, como o 52, em seu caput; 55 no § 2º; o 56 no § 3º e o art. 67. Seguem abaixo os artigos citados:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de [...]

Art. 55. O relatório conterá:

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a [...]

Quanto a LOA, esta regula a execução do erário público. Outros dispositivos legais prevêm a participação popular, como q Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) e o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001).

Findada a fundamentação legal, é útil e necessário fazer uma breve análise e explanação sobre a relação entre controle social e democracia.

É inquestionável o papel que o controle social exerce na garantia de legitimação do Estado e assegurando sua vitalidade não apenas como espaço territorial ou político, mas democrático no tocante aos direitos e garantias.

A relação entre controle social e democracia se percebe pela prática, pela execução de instrumentos como por exemplo o Orçamento Participativo. Isso devido ao alto número de

demandas da sociedade brasileira, o que a torna complexa e é isso que fundamenta também a necessidade de a sociedade como uma entidade racional, de interagir e integrar o plano do governo.

A sociedade por si só é heterogênea, sempre haverão conflitos de interesses e o controle social tem que ser um instrumento de consenso entre as partes, tem que cumprir o papel de mediador entre as pretensões afim de se chegar um denominador comum e atender dessa forma o interesse da coletividade e não do grupo A ou B. Esse pluralismo de interesses reflete essa heterogeneidade de opiniões caracterizando a sociedade como uma das variantes da democracia, a poliarquia já tratada antes neste texto.

Por fim, o controle social é elemento fundamental no desenvolvimento da democracia quando torna a liberdade e o desenvolvimento social, onde se tem a idéia de inclusão e não apenas de distribuição justa e inerente do crescimento cultural do individuo, ele consolida a soberania e mais que isso, consolida a capacidade civil e principalmente política que é mais importante para o desenvolvimento da coletividade.

2.5 Conselhos Municipais

Os conselhos municipais¹⁷ são mecanismos que garantem mais eficiência e participação, dando legitimidade a cidadania enquanto algo nato a realidade do cidadão e não mero direito (deve-se evitar a banalidade do sentido de cidadania) assegurado pela legislação. Eles permitem a fomentação da política de participação para a criação de políticas públicas. Além disso, são espaços públicos pluralistas, heterogêneos, firmados entre o poder público e a sociedade, onde tudo é feito por meio da deliberação através de conselhos.

Quanto a formação dos conselhos, estes são compostos da seguinte forma: um numero par de conselheiros e para cada conselheiro que representa o Estado será atribuído um representante da sociedade civil, isto quer dizer que, se houverem dez conselheiros, haverão cinco representantes da sociedade, claro que como toda regra tem sua exceção, a regra da paridade sofre alterações quanto ao conselho de saúde por exemplo, nesse caso, ele é formado

¹⁷TRANSPARÊNCIA, Portal. **Controle Social**. Brasília: Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/>. Acessado em: 3 set. 2015.

da seguinte maneira: 25% de entidades não-governamentais e 25 % de entidades governamentais e 50% de dependentes do SUS.

Os conselhos de saúde, educação pública e de assistência social são regulados pelos artigos 198, incisos I, II e III; 204, inciso II e 209 e incisos e o que trabalha em prol da proteção a criança e ao adolescente é regulado pelo artigo 227, todos da CF/88.

O conselho¹⁸ não mais importante, mas o de maior expressividade e relevância, é o de saúde, tanto pelo seu intuito à época quanto por sua historicidade. Foi desenvolvido por dois grupos: o movimento sanitarista e o movimento popular de saúde, existem claro, outros conselhos como o de alimentação escolar e o de controle social do bolsa família, por exemplo. Sobre a relação entre controle social e conselhos municipais, Geraldo César Diegues comenta o seguinte: “O efetivo controle social só será possível a partir do momento em que os conselhos se tornarem verdadeiramente um espaço de democracia participativa, ou seja, um espaço de mediação de interesses e conflitos entre os mais diversos atores da sociedade”.

Há de se observar nessa visão, que existe uma relação de dependência os dois instrumentos e que é a soberania do povo exercida através da participação que legitima um em relação à efetivação do outro. E essa participação não se restringe apenas ao debate, mas à resolução de conflitos de interesses na busca por um denominador comum que venha a beneficiar todos os grupos da sociedade e não apenas a um ou a outro, causando uma espécie de guetização dessa decisão.

Outra importante¹⁹ observação foi feita por Geraldo César, baseado em Tamara IllinskyCrantschaninov, sobre a legitimidade dos Conselhos como forma de controle:

A legitimidade dos conselhos enquanto instâncias de controle social, passa necessariamente por algumas questões como: a transparência nas eleições dos conselhos, o próprio perfil dos eleitos (se representam a comunidade de forma igualitária), o processo de deliberação dos conselhos (ou seja, a proporção entre decisões tomadas entre conselheiros da população e conselheiros governamentais) a relevância OUA própria existência do debate dentro desse aparelho.

¹⁸Avritzer, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lang=pt. Acessado em: 26 ago. 2015

¹⁹DIEGUES, Geraldo César. **O controle social e a participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos municipais.** Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/284/247>. Acessado em: 26 ago. 2015.

A legitimidade dos conselhos como pode-se observar também, depende ainda de outra ferramenta que será tratada mais profundamente mais à frente, que é a transparência, mas neste caso está relacionada a questões técnicas próprias do conselho, como as eleições e os candidatos a ela. Uma eleição com transparência traz credibilidade ao processo de escolha e segurança tanto jurídica quanto perante as comunidades como no caso dos conselhos. Além disso, o debate dentro desses se torna algo com diálogos mais consistentes e com fundamentação capaz de influenciar em decisões que atingem a coletividade.

Embora tenham surgido na mesma época, tanto os conselhos quanto o Orçamento Participativo, os primeiros, mais precisamente o de saúde, serviu de base para a criação do segundo.

2.6. Veto a Política de Participação Social (Decreto 8.243/14)

Não obstante as políticas de participação existentes a nível municipal e em alguns casos, até mesmo estadual, a presidente Dilma Rousseff baixou o Decreto-lei 8.243/14 que instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação (SNP). Ambos seriam um avanço para a democracia no Brasil, por incentivar a cultura da participação agora em Nível federal.

O que acontece é que o decreto por via de regra deve ser apreciado na Câmara dos Deputados e lá foi derrubado, sendo assim negado ao povo e na casa do povo o direito de participar de fato da vida política nacional. Foi derrubado pela ala conservadora da Câmara. O deputado Mendonça Filho (DEM-PE), considerou o decreto como ferramenta de implementação da “ditadura bolivariana”. Entidades como a UNE e a CUF se pronunciaram por meio de nota, declarando repúdio à derrubada desse decreto.

A própria mídia dá ênfase aos grupos contrários ao decreto. Alguns parlamentares afirmaram que a Presidente tenta dessa forma mudar a ordem constitucional. Essa rejeição se deve ao fato de esses grupos terem como filosofia econômica o liberalismo econômico, que prega a mínima intervenção do Estado e conseqüentemente do indivíduo na economia e na tomada de decisões políticas.

O que provoca medo nas oligarquias políticas, midiáticas e empresariais, é justamente a nova formação da consciência crítico-política que o cidadão brasileiro vem sofrendo ao longo dos últimos anos, principalmente a partir da redemocratização e não só é uma nova

formação sobre o senso de política, mas também do que é ser cidadão. Tudo isso pelo fato de que quanto mais crítico for o cidadão e quanto mais oportunidades de participação forem dadas a ele, mais críticos ele será com relação as autoridades e à situação econômica e do serviço público, agindo em nome da coletividade, prejudicando por exemplo, os interesses das grandes empreiteiras quanto a execução de obras públicas, isto quer dizer, que a política de participação proposta pelo Governo Federal através desse direito, iria permitir o controle pela população dos valores de contratos e licitações. Além disso, são estas grandes empresas que defasam a política brasileira quando forçam a pratica da política clientelista.

O objetivo²⁰ do projeto seria o fortalecimento da democracia por meio do diálogo, conforme preceitua o artigo 1º do diploma aqui tratado: “Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”.

Seria uma forma ampla, democrática e eficaz de diálogo entre o Governo Federal e o povo, sem interferir na autonomia de ambas as partes e também permitindo a participação no planejamento da União, o que caracteriza por assim dizer uma política de macro-participação. Para tanto preceitua o artigo 4º, incisos de I a V:

Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

I - consolidar a participação social como método de governo;

II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;

III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

Mesmo com toda a experiência brasileira, o país e principalmente a classe política precisa amadurecer sobre o que de fato é política e o valor da opinião do povo que não deve

²⁰BRASIL. **Decreto. 8.243/2014.** Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 27 jul. 2015.

nunca, jamais se limitar a urna eletrônica e assim restabelecer, fincar dentro das bases da Nova República e fazer valer apenas a CF/88, assegurando a cidadania e a soberania do povo enquanto fonte de poder primária, concretizando e colocando em prática o que de fato é a democracia mais precisamente a participativa.

3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E AS EXPERIÊNCIAS DO TIDAS NO BRASIL

3.1 Histórico do Orçamento Participativo

[...] Quando²¹ os ciclos do mundo estão tendo a mover-se [...] Isso não é algo restrito ao ocidente e nem algo que a china poderá evitar. Eu sei que em menos de 100 anos todos os cinco continentes estarão sob o governo do povo e que a nossa China não irá permanecer imune [a essa tendência][...]. (CHIA, Ling Chi, Apud. AVRITZER; Leonardo, 2002, p.1)

²¹AVRITZER, Leonardo. **Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.** Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12479.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2015.

Antes de adentrar na historicidade do Orçamento Participativo, far-se-á uma breve análise do caminho da democracia até a criação desse mecanismo de participação.

Entre meados e final do século XVIII, segundo Leonardo Avritzer, o sentido de democracia estava extremamente ligado ao conceito de soberania. Sobre isso ele fez a seguinte citação de o contrato social de Jean Jaques Rousseau:

[...] a soberania não pode ser representada pela mesma razão que ela não pode ser alienada. [...] Os deputados eleitos pelo povo não são e não poderiam ser os seus representantes; eles são, unicamente os seus agentes. [...] Toda lei que o povo não ratificar pessoalmente é nula. [...] O povo inglês acredita ser livre. [...] Na verdade, ele está fortemente enganando; ele apenas é livre no dia da eleição dos seus representantes. Assim que os representantes são eleitos, o povo está novamente escravizado. (ROUSSEAU. Jean Jaques, Apud.AVRITZER; Leonardo, 2002, p.1)

Esse trecho foi uma análise de Rousseau à cerca do parlamento inglês. Ele coloca os políticos ali discutidos como de fato deveriam ser, “agentes” da população, ou seja, um prestador de serviço à sociedade e quando ele fala da lei ser nula por não ter sido ratificada pela população, ele aponta a participação direta como forma necessária para a legitimação do processo de construção dessa. Vale ressaltar a falsa liberdade do povo inglês, quando ele diz que os cidadãos ingleses só são de fato livres no momento de eleger seus “representantes”, sendo assim escravos de um sistema político onde a liberdade tem um prazo de validade.

Avançando décadas a frente, chega-se ao histórico na democracia na América Latina e no Brasil, tratada no primeiro capítulo, quando esta sofreu interrupções bruscas em virtude da imposição de ditaduras militares. Isso ocorreu devido ao fato de as elites tentarem boicotar as eleições amplamente democráticas até então, no Brasil (1964); na Argentina em (1966) e no Chile (1973). Nenhuma dessas interrupções da democracia, obtiveram apoio da população.

No Brasil, mais precisamente o período militar, foi marcado pela forte desigualdade em nível local. As grandes cidades cresceram de forma assustadora. Esse aspecto da desigualdade se refletiu principalmente no aspecto social. O processo de modernização da economia brasileira não modernizou as condições de sobrevivência da maioria da população, principalmente do interior do Brasil. Essa disparidade entre a condição desigual da população não se limitava apenas à condição que pode-se chamar de Poder de Paridade de Compra ou

PPP, que mede a capacidade da população de adquirir bens materiais duráveis ou não. Ela está expressa principalmente no campo das políticas públicas.

O crescimento desordenado das grandes centros urbanos não fez com que crescesse também o nível de organização da administração pública e por consequência os serviços públicos tornaram-se críticos. Isso se deveu a dois aspectos: a falta de organização da população e o clientelismo político já explicado nos capítulos anteriores, tiveram sérias consequências diante da distribuição dos bens públicos. A participação limitada ou quase que escassa da população através das associações políticas.

E nesse contexto da falta de organização populacional, da má distribuição de recursos públicos, da falta de aplicabilidade desses recursos nos serviços públicos básicos onde eram necessários, que surgiu uma inovação no campo social, o orçamento participativo.

O orçamento participativo surgiu no final da década de 80 (1989), na cidade de Porto Alegre na gestão do prefeito Olivio Dutra (PT). Leonardo Avritzer citou quatro etapas que levaram a constituição do Orçamento participativo que foram as seguintes: o receio dos movimentos comunitários com o manuseio do erário público e a construção do orçamento em nível local; a importância da participação atribuída pelo PT; a descentralização proposta pelas secretarias de governo, ao incentivarem que a população atuasse de forma direta na política e o fato de se propor a centralização das formas de participação no Conselho de Relações com a Comunidade (CRC).

Segundo o autor, ainda todo o processo de instituição do programa como método de deliberação está associado a outros dois aspectos, como a criação de novos aspectos culturais dentro das comunidades e também o fato de a sociedade brasileira ter reincorporado a noção de cidadania e assim colocá-la na constituição por meio da participação nas associações. Foi um passo inovador para a implementação do novo modelo institucional.

Ao analisar²² os precedentes à implementação do Orçamento Participativo, Boaventura de Souza Santos afirma que a globalização provocou e provoca um aumento acentuado da exclusão social, isso devido ao fato de está cada vez mais difundido na sociedade o pensamento individualista, principalmente quando se trata da corrida comercial provocada pelo capitalismo mal distribuído e minimamente democrático

²²DE SOUSA SANTOS, Boaventura. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

Esse descredenciamento desses grupos excluídos diante da globalização, provocou e provoca o surgimento de movimentos sociais de caráter democrático-inclusivo que visou a participação como forma de inclusão não só política mas social principalmente. Essas políticas de participação são amplamente combatidas pela política liberal, propagada pela globalização.

Segundo o autor ainda, desde a redemocratização do Brasil, o poder municipal é dividido entre a prefeitura e a câmara de vereadores e a esta última é dada a competência de aprovar o orçamento do município. Ele buscou romper com os vínculos patrimonialistas e por que não paternalistas das políticas públicas. Fala-se paternalista por essas políticas públicas serem planejadas e executadas pelo Estado e no caso discutido aqui, pelo executivo municipal, junto com o legislativo, ampliando a participação da população nas fases de preparação, planejamento, execução e fiscalização dos recursos públicos, definindo quais as áreas que serão prioridades para a aplicação desses recursos.

Denise Vitale²³ associou a necessidade de implementação do Orçamento Participativo, às limitações que são intensificadas pelos problemas enfrentados dentro do sistema eleitoral atual, principalmente no âmbito municipal, onde muitas vezes a escassez de recursos e a prática clientelista é acentuada, onde há dificuldade de coalizão política. Ele promove ainda segundo a autora, a abertura de discussão sobre o orçamento e democratizar a utilização de recursos públicos, criando o que ela chama de “dupla democracia”.

Voltando a Boaventura²⁴, este colocou o Orçamento Participativo como ponte para uma nova roupagem para a Teoria Democrática, instaurando-o como base para uma nova forma organizacional da administração público-democrática e como um novo modelo de redistribuição dos recursos públicos.

O O.P segundo o autor ainda, consiste em três instituições: uma que abarca a unidade administrativa do executivo municipal e que é responsável pelo debate com os cidadãos. As unidades são o Gabinete de Planejamento (GAPLAN); a coordenação de Relações com a Comunidade (CRC); as Assessorias de Planejamento (ASSEPLAS); os Fóruns das

²³ VITALE, Denise. **Democracia Direta e Poder Local: a Experiência Brasileira do Orçamento Participativo**. In: SCHATTAN P. COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2004.

²⁴ DE SOUSA SANTOS, Boaventura. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

Assessorias Comunitárias (FASCOM); os Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROP'S) e as Coordenações Temáticas (CT's). Destas, as duas mais importantes são CRC e a GAPLAN. O segundo tipo de instituições são as organizações comunitárias que possuem autonomia. Nelas e através delas são feitas as escolhas das prioridades.

É considerado assim, em virtude do partilhamento do poder entre a população e o poder público, um modelo de co-gestão, onde há a divisão de responsabilidades e nenhuma decisão é tomada unilateralmente mas de forma conjuntam dando desta forma credibilidade ao próprio governo já que a população tem a oportunidade de acompanhar a aplicabilidade do recurso.

3.2 As experiências do O.P no Brasil

O O.P não se limitou apenas a cidade de Porto Alegre. A seguir, serão brevemente explicados além das experiências da capital gaúcha, a de outras cidades como Belo Horizonte - MG, Campina Grande - PB e Medianeira - PR.

Observando-se aí uma grande heterogeneidade, isso devido às diversas variações no numero de habitantes, inicialmente serão apresentadas essas cidades, em seguida serão mostradas também outras experiências do Nordeste brasileiro, Recife e Caruaru-PE. Mas não o bastante, também será mostrado a experiência do programa “Governo nos Municípios”, implantado na gestão do ex-governador Jarbas Vasconcelos.

3.2.1 A experiência em Porto Alegre

A experiência²⁵ em Porto Alegre tornou-se uma das mais bem vistas do mundo. Por ter proposto uma política tão eficiente e alcançável a todos, foi escolhida pela ONU para está na lista das 40 inovações de políticas urbanas e foi exposta na Conferencia Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos ou HABITAT II, ocorrida em Istambul em 1996. Dentro do Brasil, o primeiro resultado foi a alta aprovação do governo municipal. O BANCO Mundial também deu o devido reconhecimento como um exemplo de interação entre governo e sociedade.

²⁵DE SOUSA SANTOS, Boaventura. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

Porto Alegre sempre demonstrou grande tradição no que se refere a luta por democracia. Mas foi em 1989 que toda essa luta começou a se solidificar e mostrar resultados como avanço do programa.

Para se²⁶ ter uma melhor organização, o município dividiu a sua área em regiões menores. Para saber alocar de forma correta os recursos financeiros a cidade buscou o critério da carência para que fosse dado o valor exato ao montante de recurso à ser investido em determinada área. Isso quer dizer que, é analisada qual a maior carência da região e quando definida é feito o plano de investimento. Para garantir os bons resultados foi feito em Porto Alegre uma ampla reforma tributária que aumentou significativamente a receita do município.

Em Porto Alegre, de 100 % dos investimentos a serem feitos na cidade, chegou a ser estabelecidos dentro do O.P e cerca de 80 % das demandas deliberadas eram cumpridas. Além disso, o programa seguiu a modernização do sistema de informações e a prefeitura lançou um sistema de prestação de contas pela internet que é atualizado diariamente.

Por fim, pode-se concluir que o ponto-chave para o sucesso do programa está baseado em algumas características, tais como segundo ainda cita Denise Vitale, o impacto positivo das pressões populares; a experiência adquirida ao longo dos anos; o engajamento do poder executivo em executar as demandas e a obtenção de recursos suficientes, o que gera uma estabilidade na governância e uma relação amistosa entre sociedade e poder público.

3.2.2 As experiências de Campina Grande (PB), Medianeira (PR) e Belo Horizonte (MG).

O primeiro programa²⁷ de participação popular da cidade de Campina Grande foi o “Prefeitura nas Comunidades” no ano de 1993, na gestão de Félix Araujo Filho (PMDB) e durou apenas um ano, isso devido a falta de comprometimento do poder público quando este ainda tolerou a prática clientelista, além da falta de transparência associada a escassez de recurso e da fragilidade política e a ausência de amistosidade entre governo e população.

²⁶VITALE, Denise. **Democracia Direta e Poder Local: a Experiência Brasileira do Orçamento Participativo**. In: SCHATTAN P. COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2004.

²⁷VITALE, D. **Democracia direta e poder local: a experiência brasileira**. In: Vera Schattan R. Pereira Coelho; Marcos Nobre. (Org.). **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34 e DRC (Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability), 2004, p. 239-254.

O orçamento participativo foi implementado quatro anos depois, em 1997 e assim como em Porto Alegre, a cidade também foi dividida em microrregiões.

Não colocou como critério a carência principalmente de serviços públicos e infraestrutura e também não usou mecanismos para a ampliação de receitas e para que a distribuição desta fosse democrática, não privilegiando mais uma região que a outra, não otimizando essa por meio da avaliação técnica dos projetos, repassando esses recursos além ou aquém do necessário.

Do montante total de recursos a serem investidos na cidade, apenas o percentual de 8 a 44 % eram determinados pelo O.P e ainda assim só 20 % das demandas eram concretizadas.

Quanto a cidade de Medianeira, apesar de 100 % dos investimentos serem definidos pelo O.P, a arrecadação não viabilizou um aumento de receita necessário para realizar mais do que 40 % das demandas deliberadas. Isso reflete uma má gerencia dos recursos, tanto na forma de obter quanto na forma de aplicá-los.

Em Belo Horizonte, o programa apresentou resultados além do esperado. Foi bastante positivo. Lá também foi usado o critério da carência como forma de definição dos investimentos. Obteve êxito no cumprimento das demandas, isso devido assim como em Porto Alegre, ao alto grau de engajamento do poder publico e o alto grau de afinidade entre ele e a população, democratizando o repasse de recursos as demandas propostas e efetivando o controle social da população em face da administração publica.

3.2.3 A experiência participativa no Recife

As experiências²⁸ participativas no município do Recife tiveram sua origem através do programa “Prefeitura nos Bairros” durante a primeira gestão do ex-prefeito Jarbas Vasconcelos (1983/1986) e que deu seguimento na segunda gestão em 1996.

Fazer uma análise a cerca do Orçamento Participativo no Recife não é fácil, tanto pelo grau de dificuldade inerentes ao próprio programa em razão de sua dimensão, quanto pelo tamanho da população da própria cidade e da mistura de condições sociais e estruturais dos bairros da cidade. Além disso, problemas comuns as cidades brasileiras como a falta de

²⁸LEAL, Suely. **Fetichismo da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife**. Ed. do autor. Recife: CEPE, 2003.

recursos e da falta de capacidade da administração pública de dar conta das necessidades do município estiveram presentes.

Essas dificuldades tornaram o O.P no Recife vulnerável. Além disso, as dificuldades de as comunidades manterem o controle social sobre a questão orçamentária, isso devido ao fato de os recursos não serem tão fáceis de calcular pelos representantes das comunidades. Isso por que no tocante ao repasse da receita municipal às áreas necessárias passou por dificuldades, o que levou a impossibilidade de se aplicar os recursos de forma total nas áreas de maior carência.

Além disso, houveram críticas as lideranças quanto a falta de transparência tanto do exercício político quanto dos gastos. E também a própria população colocou sua participação e o seu “controle social” sobre os processos decisórios como limitados aos seus delegados. E como disse Suely Leal: “[...] a sistemática de intermediação via delegados, veio a reduzir o poder de pressão das entidades populares, pois, em vez de negociar com as grandes plenárias populares, o governo municipal passou a introduzir uma intermediação via democrática semi-direta [...]”.

Ou seja, no momento em que é impossibilitado o contato entre população e poder público e virse-versa, age um outro instrumento, nesse caso um delegado, retirando-se o aspecto da participação direta natural do O.P e se viabiliza uma “participação” semi-direta. Esse distanciamento ainda segundo a autora foi fomentado pela mídia, pela sua maneira de difundir o Orçamento Participativo junto a população, mostrando ele enquanto um programa meramente político e pedagógico e promovendo o governo municipal de forma promocional ou seja, uma vitrine política, o que causaria uma espécie de satisfação da população quanto as medidas do governo em face das comunidades.

Ao analisar os parâmetros para a distribuição dos recursos percebeu-se que houve uma desigualdade muito grande. Constatou-se que a região mais beneficiadas pelo O.P foi a que menos recebeu investimentos de cunho estrutural e onde há necessidade de fomentar, recebeu um aporte de recursos menor. Houve assim, um repasse seletivo. E o que impressiona é que os maiores projetos de estruturas ficaram dentro de áreas nobres da cidade, como em Boa Viagem por exemplo e os investimentos aprovados dentro do O.P foram destinados a obras emergenciais nas áreas mais pobres, ou seja, os efeitos desses investimentos seriam de curto prazo.

É necessário pensar em investimentos de infra-estrutura para longo-prazo, para que eles acompanhem desde então os avanços sociais e o crescimento populacional, o que provoca uma alta demanda por estruturas e serviços públicos de qualidade e não sejam implementados para suportar somente as demandas daquele momento. Um hospital não pode ser feito para suportar a população apenas de determinado bairro quando já se sabe que ele atenderá também a população dos bairros vizinhos. Isso evita o colapso e a precariedade do serviço.

3.2.4 A experiência de Caruaru-PE

O Orçamento Participativo²⁹ na cidade de Caruaru, teve início em 2013. A cidade foi dividida em nove regiões, sendo cinco na zona urbana e 4 na zona rural. Em análise de dados do ciclo 2013/2014, pode-se observar uma eficiência significativa quanto a otimização e aplicabilidade dos recursos e a credibilidade que o programa tem na cidade, mobilizando dezenas de pessoas nas plenárias.

Para se ter uma breve noção, até o dia 14 de Julho de 2014, cerca de 85 % das propostas deliberadas estavam sendo ou já tinham sido executadas, sendo divididas da seguinte forma: 25 % executadas e 60 % estavam em andamento. Vale lembrar que para esse período foram elaboradas cerca de 45 propostas. As áreas que receberam propostas foram a saúde e a educação, em seguida veio a infra-estrutura, o desenvolvimento agrícola, serviço de trânsito, serviços públicos e por fim a fundação de cultura e turismo da cidade com a menor fatia.

Comparando os dados, as áreas onde houveram o maior número de propostas em andamento foi a educação, seguida pela saúde. Já no quesito de propostas executadas, em primeiro lugar vem a saúde seguida pela infra-estrutura e quanto a zona rural, até o dia 14 de Julho de 2014, 100% das propostas estavam em andamento. As únicas propostas que foram 100 % executadas foram as relacionadas a fundação de cultura e turismo.

Vale ressaltar³⁰ ainda que a participação não ficou limitada às plenárias. Foi dado um passo à frente com a criação do Gabinete Digital, o único no interior do Nordeste. É composto por quatro programas: prefeito pergunta, prefeito responde, agenda colaborativa e a ouvidoria 2.0. Através dele qualquer cidadão pode enviar sua proposta de melhoria para determinada localidade. Isso caracteriza o novo modelo de exercício da democracia, a *ciberdemocracia*.

²⁹ **PARTICIPATIVO. Orçamento.** Disponível em: <http://www.op.caruaru.pe.gov.br>. Acesso em: 25 out. 2015.

³⁰ **DIGITAL. Gabinete.** Disponível em: <http://www.gabinetedigitalcaruaru.com.br/>. Acesso em: 25 out. 2015.

3.2.5 Programa “Governo nos Municípios” do governo Jarbas Vasconcelos

Durante o governo³¹ do ex-governador Jarbas Vasconcelos, foi criado o Programa Governo no Municípios (PGM), em 1999. Teve como objetivo discutir com a população local de cada Região de Desenvolvimento (RD) as suas prioridades e descentralizar as decisões através das plenárias que eram públicas. O estado foi dividido em dez regiões.

O PGM pode ser considerado uma experiência ousada e inovadora naquele momento, já que se levado em consideração uma serie de fatores como a população do estado que girava em torno 7.800.000 de habitantes na época; a singularidade de cada uma dessas dez regiões no que se diz respeito as dificuldades e necessidades de cada uma; a desigualdade entre uma e outro, como por exemplo, a desigualdade que há entre a capital e a sua região metropolitana e o sertão central ou baixo sertão, onde a escassez de recursos e serviços públicos ou ainda o defasamento destes últimos.

Com relação aos resultados dados pelo PGM, mo referente ao seu funcionamento algumas considerações devem ser feitas. Começando pela realização das plenárias regionais. Pois estas funcionaram razoavelmente bem em relação ao esperado, mas a participação nos municípios não foi tão satisfatória, tanto pela inserção da sociedade nas plenárias quanto na construção das Comissões de Desenvolvimento Regional (CDR's). Dos 170 municípios do interior, 44 % não tinha um representante. Ainda quanto as Comissões de Desenvolvimento, que visaram acompanhar os projetos junto ao governo do estado, não tiveram resultados satisfatórios.

Por fim, o PGM surgiu como uma alternativa a falta de participação da população pernambucana nas decisões do estado, mas que devido a falta de maturidade política de grande parte da população e a ausência de incentivo a cultura da participação e por conseqüência o incentivo a pratica do controle social, não surtiu o efeito teoricamente pretendido. Hoje talvez possa ser o contrário, os resultados podem ser diferentes. A população

³¹ COELHO. Denilson Bandeira. **Participação política na gestão pública estadual: a experiência de Pernambuco e do Rio Grande do Sul.** Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3796&Itemid=318. Acesso em: 05 out. 2015.

pernambucana cresceu em seu nível de consciência política e do poder que a participação pode ter, amadureceu politicamente e isso é a base para que se possa ser implantado um Orçamento Participativo à nível estadual, atrelando aspectos e mecanismos tanto do Orçamento Participativo implantado em outras cidades do Brasil quanto do próprio do PGM.

3.3 O funcionamento do O.P

O Orçamento Participativo³² está baseado nas assembleias plenárias regionais e temáticas. Nas primeiras, os moradores dos bairros de cada uma das regiões se reúnem. Nesse momento o critério objetivo utilizado é a residência para participação e o de deliberação/decisão é o da maioria. Já as temáticas são comumente feitas em cinco setores, como o de saúde e assistência social, transporte e mobilidade e o de desenvolvimento da cidade, cultura, lazer e ainda complementa Leonardo Avritzer, o desenvolvimento econômico.

Segundo o autor, no caso de Porto Alegre eram realizadas com a presença do prefeito. Em seguida são realizadas as assembleias intermediárias, onde os delegados em conjunto com a população selecionam cinco prioridades entre todas que elegeram dentro das áreas apresentadas no primeiro momento.

Boaventura³³ explica ainda que entre as duas rodadas de assembleias plenárias são feitas reuniões preparatórias nas microrregiões e das áreas temáticas. Essas reuniões e assembleias teriam como objetivo, determinar as prioridades além de eleger os delegados para os fóruns e os conselhos do Orçamento Participativo e avaliar o desempenho do executivo. Esses delegados são como pontes entre o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os cidadãos. Eles também tem a competência de fiscalizar a implementação do OP.

As assembleias são divididas em duas rodadas: uma são as assembleias gerais populares que ocorrem no primeiro trimestre e tem por objetivo a apresentação pelo executivo dos investimentos realizados no ano anterior, a apresentação do orçamento aprovado para o ano seguinte e a primeira eleição dos delegados para os fóruns. Já as regionais são abertas ao público, mas só os que estiverem registrados têm poder de voto. Os delegados eleitos na primeira votação e nas assembleias intermediárias, são indicados pelos responsáveis por

³²AVRITZER, Leonardo. **Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.** Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12479.pdf>. Data de acesso: 7 de Março de 2015.

³³ DE SOUSA SANTOS, Boaventura. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

associações, o que inviabiliza um cidadão que não faça parte de uma associação por exemplo, seja eleito.

A segunda rodada de assembleias são lideradas por representantes do executivo junto com as organizações populares e funcionam da seguinte forma: o executivo apresenta os preceitos da política fiscal e de receitas e despesas que terão influencia no ano posterior; os delegados eleitos apresentam à população, as prioridades aprovadas nas intermediarias; logo depois, dois conselheiros e dois substitutos por região e área (temática) são eleitos para o COP. É uma eleição direta e usa o método de chapas. O mandato destes é de um ano e só possuem direito a uma reeleição e podem ser destituídos de seu cargo pelo fórum de delegados.

Compõem os órgãos institucionais da participação comunitária: o Fórum de Delegados e o COP. Os fóruns são colegiais e tem sua função, a de consulta, o controle e a mobilização e objetiva a intensificação da participação popular no OP. O COP é o principal, pois é nele que são demonstradas as finanças do município e também é nele que se discute a distribuição de recursos.

Em determinada fase é preparado o orçamento e aí, enquanto o executivo alinha as demandas das comunidades, às exigências institucionais e prepara a proposta para o orçamento em acordo com o que o município tem arrecadado e o que ele tem como despesa, o COP, prepara os conselheiros eleitos para que estes se integrem ao Regimento Interno.

As atividades do COP ocorreram em duas fases. Na primeira, o COP debate a matriz orçamentária onde se analisa a despesa e a receita do executivo. A matriz quando aprovada pelo COP é transformada em projeto de lei e é assim enviada para a Câmara de Vereadores. O executivo participa dessa definição de investimentos por meio do Gabinete de Planejamento e das secretarias de governo do município.

3.4 Críticas ao Orçamento Participativo e as suas limitações

Uma crítica³⁴ é feita em relação ao OP e está relacionada ao fato de que ele demonstrava ser um mecanismo para solução de problemas considerados urgentes e não à longo prazo e também o fato de as discussões se limitarem apenas a determinadas parcelas

³⁴ DE SOUSA SANTOS, Boaventura. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003

da população e não abrangerem a cidade como um todo, excluindo essa parcela por exemplo, de importantes definições.

Uma das grandes limitações do O.P está na articulação entre representantes e a participação e a qualidade desta. As vezes ocorre o distanciamento entre o cidadão e os seus representantes populares, isso devido a falta de comunicação ou pura e simplesmente por falta de estrutura suficiente, que permita o acesso do representante aos cidadãos , em razão do contingente de indivíduos e demandas que acabam muitas vezes excedendo a capacidade de atendimento.

Ainda sobre esse problema estão inseridos dois aspectos, um relacionado a questão quantitativa e outra qualitativa. Quanto ao que se refere a quantidade de representados e representantes, pois esse muitas vezes são insuficientes o que por vezes exclui parcelas da comunidade. Já no qualitativo, a questão é a representação e em especial a autonomia associada à responsabilização e retorno (transparência), pois muitas vezes os representantes comunitários são reféns de políticos A ou B que possuem influencia na localidade, incentivando a pratica clientelista. As tensões políticas são muitas vezes resolvidas por meio dos arranjos políticos com fins lucrativos, seja em pecúnia ou cargos políticos.

Uma das formas de se resolver todos os problemas bem como as limitações relacionadas a execução do OP é a reforma fiscal; também pode ser feita mudança político-administrativa dentro do executivo; o desmembramento da coordenação do secretariado municipal e sua inserção ao GAPLAN e à CRC. Ambas ligadas diretamente ao executivo.

3.5 A distribuição e arrecadação de recursos na esfera federal, estadual e municipal

Para que todas as demandas deliberadas no Orçamento Participativo sejam concretizadas, é preciso que hajam recursos suficientes, ou seja, se tenho uma boa arrecadação de receita mas também é necessário que haja uma distribuição proporcional entre os entes federados – União, estados e municípios,

O recurso é distribuído de acordo com a combinação de critérios gerais, critérios e viabilidade técnica além de econômicas que são definidas pelo executivo estadual, municipal ou federal.

As áreas que foram trabalhadas ou que pelo menos são as de maior indicação à investimentos é a de saúde, educação, segurança, mobilidade e o desenvolvimento econômico.

Ao longo deste tópico serão demonstrados as fontes de arrecadação e a distribuição de recursos pela União, estados, municípios e o Distrito Federal.

3.5.1 Da esfera federal

O Governo Federal³⁵ adota uma política fiscal, que nada mais são que medidas por onde a União angaria receita e satisfaz todas as despesas para a estabilidade econômica, distribuição de renda e principalmente de recursos. Isso para que se promova o desenvolvimento econômico, mantendo o pleno emprego e o controle da inflação e o fornecimento de bens e serviços e públicos.

A política fiscal do Brasil é controlada pela LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), já tratada anteriormente como instrumento de controle fiscal e sobretudo, como controle dos gastos públicos, visando o uso equilibrado do erário público.

A arrecadação federal é composta por todos os tributos arrecadados que são de sua competência, dos quais podemos citar os seguintes: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF); Imposto sobre Importações (II); e o Imposto sobre Exportações (IE) e também o Imposto de Renda (IR)

É a partir desses impostos quando arrecadados e somados pelo fisco, que são repassados pela União para os estados, municípios e o Distrito Federal a partir do Fundo de Participação dos estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

3.5.2 Da esfera estadual

Os estados³⁶ assim como a União, possuem suas receitas formadas pela arrecadação de tributos de competência estadual, mas também de verbas advindas do Governo Federal. Dentro desses tributos arrecadados pelos estados, citamos os de maior

³⁵**FISCAL. Política.** Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br/sobrepolitica/fiscal. Acesso em: 05 out. 2015.

³⁶**DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - FPE. Fundo de Participação.** Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf/63d0b3ab-75d9-42e9-a0b4-c892872ec3f1. Acesso em: 06 out. 2015.

peso no volume total de recursos arrecadados, que é o Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Ambos os impostos são de competência exclusiva do estado e a porcentagem do ICMS, por exemplo, varia de um estado para o outro. No caso do estado de Pernambuco ele é de 17 % mas há a proposta de elevar para 18 %. Pode parecer até de certo modo insignificante o aumento de apenas 1 %, mas deve-se levar em consideração todo o volume de mercadorias e serviços e que circulam entre os mais de 180 municípios, em especial na capital, na região metropolitana e na região agreste, nas cidades do pólo das confecções (Caruaru – Toritama e Santa Cruz do Capibaribe) e no sertão, como nas cidades de Serra Talhada, Arco-Verde e Petrolina por exemplo.

São importantes centros de comércio e prestação de serviços, o que representa um maior volume de tributos arrecadados e não somente isso, mas um alto fluxo de pessoas circulando diariamente entre essas cidades, o que sobrecarrega o sistema de serviços públicos, tornando-os insuficientes para atender a todos. Não sendo suficientes os recursos angariados através de impostos para a criação de políticas públicas que mantenham os serviços necessários a população é que foi criado o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE).

O FPE está amparado pelo art. 159, inciso I, linha “a” da CF/88. Nele, está estabelecido o percentual de 21,5 % de toda arrecadação federal sobre o Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados.

Com a crise que se alastra pelo país desde a metade do quarto trimestre de 2014, foi reduzido o montante de recurso a ser repassado para todos os estados através do FPE. Isso provoca dificuldades não só nos investimentos a serem feitos em áreas necessárias mas também no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em Pernambuco por exemplo, devido a crise, o impacto foi de 1 bilhão sobre a arrecadação.

3.5.3 Da esfera municipal

No início, o FPM³⁷ era composto por 10 % do resultado da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. O FPM foi regulamentado no Código Tributário Nacional (CTN), mas só entrou em vigor a partir de 1967. O critério inicialmente usado era a população da cidade. A CF/88 ratificou o FPM em seu artigo 159, linha “b”,

³⁷**DOS MUNICÍPIOS. Fundo de Participação.** Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf. acesso em: 06 out. 2015.

aumentando a partir disso de maneira gradual. O percentual de participação do IRe do IPI dentro desse instrumento.

Com uma alteração feita pela Emenda Constitucional 55/07, foi acrescentado 1% ao percentual do FPM que passou a ser de 23,5 %. Esse acréscimo está na linha “d” do artigo 159 e é acumulado na Conta Única do Tesouro Nacional durante doze meses E é repassado aos municípios integralmente nos primeiros dez dias do mês de dezembro. É um acréscimo de primeira vista pequeno, mas bastante proveitoso para a receita do município.

Com relação ao repasse do FPM de forma integral aos municípios, a Lei Complementar 62/89 determina que ele deve ser feito até os dias 10, 20 e 30 de cada mês em uma conta no Banco do Brasil.

Mas a receita dos municípios não se limita apenas ao FPM, é preciso enfatizar os tributos municipais, principalmente as fontes de arrecadação de recursos. Dentre eles pode ser destacado o Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbana (IPTU); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e também a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP).

A distribuição é feita de acordo com a demanda de cada pasta (educação, saúde, infraestrutura ou segurança, por exemplo), mas depois de ser feita avaliações e estudos e respeitando o processo legislativo. Todo projeto é encaminhado para a Câmara de Vereadores à fim de ser aprovado pelo legislativo e deve se adequar a Lei Orçamentária Anual (LOA), para que respeitada essa, a Lei de Responsabilidade Fiscal seja cumprida.

4 POSSIBILIDADE A VIABILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO À NÍVEL ESTADUAL EM PERNAMBUCO

4.1 Gestão Pública: seu percurso na história e sua inovação

Diversas circunstâncias³⁸ provocaram modificações nos órgãos públicos do Brasil, dentre os quais segundo Júlio Cesar Moraes e Rogério Assunção, a globalização, a redemocratização e a ampliação dos direitos sociais na CF/88. Mas não só isso, é importante citar as modificações provocadas pelo cenário externo, como a crise do modelo de governo que tinha por base o controle e a intervenção do Estado e o surgimento de um modelo que propunha a flexibilização da jornada de trabalho, do meio econômico e a introdução de novas tecnologias.

Além do surgimento de uma nova ordem política provocada pela perda de influência do Estado, a crise econômica internacional deixou evidente a crise fiscal interna, o que pediu que fosse realizada uma readequação da máquina pública, em busca da otimização do setor público em relação aos resultados perante a sociedade. Esse enxugamento exigiu corte de gastos que levou a demissão de pessoal e assim houvesse aumento na receita, à fim de recompor o rombo provocado por essa crise.

A nova Ordem Política citada surgiu baseada no modelo de gestão privada. Esse novo modelo influenciou a descentralização e flexibilidade dentro do setor público a fim de se diminuir despesas e com o intuito de garantir a eficiência aumento na produção e a desburocratização do setor público.

Em meio a todos esses contextos, surgiu a Nova Gestão Pública com o viés da produtividade, introduzido pelo setor privado, mas não surtiu os efeitos esperados e foi reconsiderado, já que ele propagou mais o combate a crise econômica do Estado e marginalizou ou minimalizou assuntos de interesse público, isso devido a sua aplicação *in natura*, ou seja, sem adequação as condições que envolveram a sociedade de maneira geral. Essa minimalização do Estado provoca questionamentos, já que para a própria reforma da máquina estatal era necessária a sua interferência.

³⁸ DE MORAES RIBEIRO, Júlio César; ASSUNÇÃO DE FARIAS, Rogério. **Inovação no Setor Público**. In: MACHADO, Nelson. **GBRSP – Gestão Baseada em resultados no setor público: uma abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2012. Págs. 47 a 60.

Essa reconsideração vislumbrou principalmente na América Latina, a criação de valores burocráticos para incentivar a responsabilização pelo funcionamento do setor público e a inovação de seu quadro. Mas, em contrapartida foram pretendidas modificações com a implantação de um novo modelo e controle de serviços públicos sem burocracia e que fosse posto um líder descentralizado.

Buscou-se o aumento da influência do setor público e da participação social para que fosse dada mais transparência às decisões do Estado. Para tanto, foi preciso mudar internamente a gerência pública para que esta pudesse se encaixar aos inúmeros fatores que influenciam nos problemas sociais.

No Brasil, entre meados da década de 80 e fim da segunda metade da década de 90, várias inovações foram postas. As reformas propostas pela CF/88 sugeriram a descentralização e a desburocratização, fomentando a transparência e ampliando o controle por parte da população sobre o governo.

Como já foi visto antes, os movimentos sociais que buscavam a redemocratização, destacaram a importância da democratização dos serviços públicos e dos mecanismos de decisões. Durante os anos 90, a falta de receita, a descentralização, a indicação das principais prioridades e a necessidade de se refazer articulações com a população, estavam dentro da pauta da gerência pública.

Todas essas inovações e modificações dentro da Gestão Pública influenciaram no Brasil, o modelo de gerenciamento da União, mas também dos estados e municípios, influenciando na descentralização da tomada de decisões e distribuição de competências. Por exemplo, a União pode delegar aos estados a criação e implementação de políticas públicas e os estados passaram a competir as secretarias específicas o gerenciamento dessas políticas e também os recursos a essas destinados.

4.2. O Orçamento Público

O debate³⁹ sobre os caminhos da Gestão Pública tem de ser analisado em consonância com o controle social pela sociedade sobre os governantes, levando em conta o pequeno lapso de tempo que é determinado pela necessidade de planejamento, aprovação, execução e análise

³⁹LIBERALQUINO, Joaquim. O Ciclo da Gestão Pública: **Planos Plurianuais, Orçamentos e Execução Orçamentária**. In: MACHADO, Nelson. **GBRSP – Gestão Baseada em resultados no setor público: uma Abordagem Didática para Implementação em Prefeituras, Câmaras Municipais, Autarquias, Fundações e Unidades Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2012. Págs. 105 a 126.

dos resultados obtidos por meio do orçamento concretizado através da Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA) que abarca todo o programa de governo.

Joaquim Liberalquino ainda faz o seguinte comentário:

“ Em qualquer dimensão temporal que se deseje avaliar uma gestão e seus resultados, é mister considerar o ciclo, o planejamento, os orçamentos e sua execução como instrumento de controle da sociedade sobre os governantes e o acompanhamento desses ciclos deveria revelar o grau de comprometimento e adesão entre as propostas formuladas pelos candidatos, o Plano Plurianual enviado para discussão e aprovação do poder legislativo, como retrato dessas promessas e do pacto firmado com o eleitorado”.

Isso que dizer que o controle social deveria ser exercido não apenas no momento do planejamento ou da execução do orçamento, mas em todo o seu ciclo, afim de que se possa ser analisada a credibilidade dada ao governante através do cumprimento do que foi firmado entre poder público e o eleitorado. Dentro do Orçamento Participativo isso se torna como uma espécie de contrato entre as partes.

Valmor Slomski⁴⁰ definiu o Orçamento Participativo da seguinte forma:

“O orçamento publico é uma lei de iniciativa do poder executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se refere, terá como base o Plano Plurianual e será elaborado respeitando-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada pelo legislativo. E seu conteúdo básico será a estimativa de receita e a autorização da despesa e será aberto em forma de partidas dobradas em seu aspecto contábil”

Slomski em sua definição reafirma a competência em propor o orçamento do governo e como este irá tratar das políticas publicas, onde deverá estimar as despesas e receitas para a manutenção do estado.

É necessário lembrar que além de o legislativo determinar as diretrizes e normas que o orçamento deve se adequar em sua criação, tem também o Tribunal de contas do Estado de Pernambuco como no caso aqui proposto, para que sejam fiscalizados e julgados todos os gastos do governo do estado ao longo do ano.

A Norma de Contabilidade Aplicada ao Setor Público ou NBCASO, buscou através da contabilidade, enumerar diretrizes para o planejamento financeiro, como por exemplo, a avaliação de desempenho que buscava analisar aspectos como eficiência e efetividade de programas públicos. O planejamento que visava observar a viabilidade de todos os projetos,

⁴⁰ SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública: Um Enfoque na Contabilidade Municipal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

bem como o custo, prazos e demais questões técnicas e por fim, Joaquim Liberalquino cita o plano hierarquicamente interligado que se diz respeito às questões formais, como documentos que comprovasse o planejamento do projeto. São diretrizes que trazem mais segurança a implementação de um programa como o O.P em larga escala que são propostas nesse trabalho.

E como já citado no capítulo anterior, todos os entes federados – União, Estados e Municípios e o Distrito Federal – precisam obter receitas e essa é adquirida através da arrecadação de tributos. É aí que todos devem Planejar-se afim de otimizar o uso dos recursos e para tanto é que eles constituem o Orçamento Público, que deve ser dinâmico. Daí é que eles se utilizam de três instrumentos: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual define um planejamento à médio prazo de ações para os próximos quatro anos. O texto normativo que colocar o PPA em vigor irá determinar as diretrizes e metas. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é um planejamento à curto prazo que visa nortear a criação dos planos orçamentários adequando-os as normas da administração pública. Ela inclui as prioridades bem como as despesas. A Lei Orçamentária Anual é onde são estabelecidos os programas que deverão ser concretizados. Ela conterà a situação orçamentária e fiscal dos três poderes.

O ciclo orçamentário diz respeito ao período de preparação, estudo, execução do orçamento bem como a avaliação dos resultados. Um ponto importante está na elaboração de propostas. O processo usado no Orçamento Participativo é o ascendente ou o *Up Down* ou de baixo para cima, onde as carências são determinadas das camadas mais baixas e aprovadas pelo governo.

Uma alternativa para a implementação do Orçamento Participativo em Pernambuco, é a introdução do Orçamento à base-zero onde o governo estadual deve fundamentar a real necessidade dos recursos e escolhe de acordo com o nível de prioridade. Através dele seria analisado as conseqüências da não execução; o custo-benefício e o controle de execução das prioridades deliberadas e aprovadas analisando se as metas foram atingidas ou não.

Faz parte do orçamento público a divulgação dos dados que resultam das contas públicas através do balanço. É uma forma de garantia de acesso a transparência e acesso a

informação o que dá viés ao controle social, fazendo com que a sociedade se intere e o poder publico se veja obrigado desta forma, a manusear os recursos de maneira honesta.

A demonstração dos resultados econômicos, garantem a avaliação do nível de eficácia de todos os programas do plano de governo.

Todos os programas e serviços públicos devem ter formalizados suas receitas, que corresponde ao produto obtido avaliando mais que tudo, a qualidade. Além disso, é importante se demonstrar custo-benefício.

A administração pública em especial o Governo de Pernambuco, necessita ser mais transparente. Claro que nos últimos anos a população tem tido mais acesso a todos os dados financeiros do Estado, como despesas, investimentos e receitas. Mas o problema está na claridade das informações prestadas, ou seja, a acessibilidade. É preciso entender que muitas pessoas são leigas e não possuem capacidade de interpretar dados.

4.3. Orçamento Participativo e o impacto sobre o Orçamento estadual

O modelo de gestão⁴¹ adequada para Pernambuco em uma possível implementação do Orçamento Participativo à nível estadual seria o de Gestão Pública por Resultado (GPR) onde o estado de Pernambuco ou qualquer outro estado ou ente da união agiria como um empreendedor e o estado buscar o melhor serviço e a política publica mais eficiente. Ela visa a redução de gastos e gerar benefícios através do bom uso do dinheiro publico, o que é uma das diretrizes do Orçamento Participativo. Como disse Marcos Veras Machado: “Em tal modelo, a administração publica necessita dialogar, de forma continua com a sociedade e emprega o procedimento de monitoramento e avaliação, inclusive sob o ponto de vista do cidadão como cliente principal”.

Isso reflete dois preceitos do Orçamento Participativo que é o estruturamento da relação entre poder publico e população e a transparência. A participação não ficaria limitada à fase de deliberação das demandas para cada região do Estado, mas na fiscalização e monitoramento, firmando uma espécie de contrato entre a sociedade e a administração publica.

⁴¹ VERAS MACHADO, Marcus Vinicius; GONÇALVES DE CARVALHO MANSO, Francisca Yanna; MARTINS DO AMARAL CARNEIRO CABRAL, Luiz Marcelo. **Orçamento Participativo na Gestão Pública Municipal: uma Contribuição para Estimular a Melhorias do Gasto Público**. In: MACHADO, Nelson. **GBRSP – Gestão Baseada em resultados no setor público: uma abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2012. Págs. 127 a 144.

O autor ainda cita que a missão da gestão pública é reduzir a falta de interação entre ela e a sociedade. A participação reafirma além da soberania popular, ela torna o povo o chefe da nação.

O Orçamento Participativo tem um impacto significativo sobre o orçamento. Além da participação e do bom uso dos recursos, é uma medida de economia dos recursos que o estado obtém e investe e não apenas isso, ele interfere de forma positiva até mesmo na fonte de arrecadação do próprio Estado, através da distribuição de renda.

A partir do momento em que há democratização da renda, a população tem acesso a bens de consumo, melhor alimentação, o que quando considerado em larga escala fomenta não só o comércio local (municipal) ou da região, mas do estado por completo. Ela passa a ficar mais exigente em relação aos serviços que o Governo do Estado por exemplo, tem que oferecer. A organização do Orçamento conta muito, uma vez que se pode oferecer serviços com qualidade plausível à um custo bem inferior se for bem implantado .

E como já foi visto anteriormente, o O.P impõe a necessidade de se analisar a receita e distribuir adequadamente a receita através da análise das necessidades da população, proporcionando a integração entre planejamento e o Orçamento Público. A esse tipo de orçamento dá-se o nome de Orçamento-Programa, que foi estabelecido em 1967 através do Decreto nº 200. O foco principal dele era o que o Estado nesse caso, teria realizado.

Além disso, o impacto nas contas públicas através da arrecadação pode acontecer com o incentivo da regularização do contribuinte diante do fisco estadual. A participação que motiva o cidadão a participar da política e o leva a ter contato com a situação econômica do estado. Ele se vê dessa forma, na obrigação de dar ao Estado o que ele próprio exige, o retorno, e não só isso, a partir do momento em que ele passa a ser beneficiado pelo retorno do dinheiro público por meio de política de melhorias ele se sente instigado a contribuir já que de maneira direta ou indireta ele vai ser beneficiado. É uma lógica simples e muito positiva.

4.4 O Federalismo e a descentralização do poder e o impacto sobre as Políticas Públicas

4.4.1 Histórico e Conceito

O Federalismo⁴² não tem sua origem entre os países que o adotam e se difere de um para o outro. Alexis Sales em seu trabalho, comenta sobre a visão de Kelsen quanto à origem do federalismo em um Estado, onde Hans Kelsen afirma que para o Estado vir a ser considerado Federal, deve-se analisar o conteúdo da constituição vigente nele, Segundo ele ainda, Kelsen trata como algo irrelevante a formação do Estado. Não importa se ele surgiu à partir de um acordo internacional ou porque um território obteve sua independência.

Através de José Luiz Quadros de Magalhães, o autor buscou analisar a história de diversos países que introduziram o federalismo, quando mostrou três aspectos comentados pelo primeiro autor, onde tais aspectos mostram o grau de relação intergovernamental entre os entes que compõem o Estado, tais como o Federalismo Dual que se originou no EUA; o federalismo Centralizado onde os entes federados funcionam como extensões administrativas do governo central e o federalismo de cooperação onde o governo central e os entes federados agem de forma conjunta.

Mas não só isso, buscou também por meio de José Afonso da Silva mostrar que o nível de descentralização é determinado pela constituição de cada País, segundo ele ainda, José Afonso da Silva mostra diversos tipos de federalismo como o centrípeto, onde se visa o fortalecimento do poder central; o federalismo centrífugo onde se busca estabelecer e manter o poder dos outros entes federados, como estados e municípios e o Federalismo de Cooperação onde as forças do poder buscam se equilibrar.

4.4.2 O federalismo no Brasil

O Brasil⁴³ como já falado antes, teve diversas constituições desde a Proclamação da República e todas buscavam assegurar o republicanismo do Estado brasileiro. Ao longo da

⁴²SOUZA, Alexis Sales de Paula e. **A origem do Federalismo brasileiro**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/17486>. Acesso em: 04 Out. 2015.

⁴³SOUZA, Alexis Sales de Paula e. **A origem do Federalismo brasileiro**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/17486>. Acesso em: 04 mar. 2015.

historia houve um ciclo onde teve a centralização do poder. Essa centralização tem seu preceito no Estado Monárquico. No período colonial o Brasil primeiro foi dividido em capitânicas e em 1821 estas foram transformadas em províncias. Após a independência, mais precisamente em 1824 com a Constituição do Império, manteve a mesma organização territorial. Eram governados por pessoas indicadas pelo imperador e todo cidadão podia participar dos negócios de sua localidade bem como na política, claro que com suas ressalvas.

A descentralização ocorreu a partir do momento em que as Câmaras Distritais passaram a ter competência para determinar a legislação da província que está sobre sua responsabilidade. Depois da abdicação de D. Pedro I em 1831, mais precisamente em 1834, foi editada a Lei nº 16 onde a constituição do império foi modificada para que fosse instalada a Monarquia Representativa: essa modificação possibilitou a inserção da descentralização de maneira mais ampla onde houve distribuição de competência tanto ao legislativo quanto ao executivo.

Após a Proclamação da República, o Governo Federal baixou o decreto nº 1 de 1889 estabelecendo a Federação, modificando de província para “Estados Unidos do Brasil”. A constituição de 1891 decretou a união indissolúvel, perpétua dos estados que compõem o país.

Passados alguns anos, mais precisamente na década de 30, voltou a centralização de poder, onde por meio de decreto foi dissolvido o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, nomeado os interventores após cassar o mandato de governadores e prefeitos. A Constituição de 1946 devolveu essa descentralização político-administrativa mas sofreu interrupção novamente e 1964 a partir do Golpe militar aquele ano.

A partir de 1988 com o advento da Constituição Cidadã, é que o federalismo foi renovado e foi feita uma melhor distribuição de competências e buscou equilibraressa relação de poder entre os entes federados, mas concentrando a maioria das competências na União.

Com relação ao conceito, federalismo vem de “*foedus*” que quer dizer aliança, ou seja, aliança entre Estados. O conceito moderno de federalismo destaca que além das alianças também quer dizer distribuição de competências, onde todos os Estados zelam pelo desenvolvimento e segurança do país de forma conjunta mas respeitando cada um sua autonomia política e administrativa.

4.4.3 A descentralização, a canalização de recursos e a federalização do erário público

Após a edição⁴⁴ da CF/88, a descentralização na distribuição de recursos e tributária e do poder político se tornou fato após 21 anos de ditadura militar. De lá para cá, a função do Estado enquanto responsável pela gerência econômica e do desenvolvimento social, passou por modificações e o combate de ações do Governo Federal no referente a implementação de políticas que visam a melhoria da infra-estrutura e serviços públicos.

Os resultados dessa descentralização são percebidos já que a crise financeira atual em conjunto com a crise política tem dificultado as articulações que permitem o governo aprovar e implantar seus projetos do programa de governo. Já no âmbito estadual, a descentralização tem deixado clara as desigualdades existentes dentro do próprio Estado e principalmente entre um estado e outro e mais ainda entre uma região e outra,

A descentralização da política tributária e da política em seu real sentido, permite o fortalecimento da democracia, reafirmando o federalismo. As desigualdades começam quando os governadores dos estados mais ricos e os prefeitos das maiores capitais se tornaram centro de poder, isolando o restante daquele estado da tomada de decisões e é transferida uma quantidade reduzida de recursos, o que coloca a descentralização como algo que dificulta a redução dessas desigualdades até certo ponto.

O fato de que se tenha um sistema federal, exige que se tenha um cooperativismo político entre União, estados, municípios e o Distrito Federal. É necessário que haja coalizão política entre esses canais de poder e decisão, para que não haja o enfraquecimento na autonomia.

As desigualdades regionais têm sido combatidas não só por programas de desenvolvimento social mas também dentro do próprio sistema tributário, onde em 1946 foi reformulado para que houvesse equilíbrio vertical e horizontal, ou seja, equilíbrio das contas entre o o Governo Federal e os estados e entre um estado e outro e dos municípios com seus estados, por meio do repasse de recursos entre as regiões com maior desenvolvimento e as de

⁴⁴SOUZA, Celina. **Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 23 out. 2015.

menor desenvolvimento. É desse equilíbrio horizontal que surge o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Em 1988, o Brasil sofria os efeitos da alta da inflação, instabilidade na economia, uma aguda evasão fiscal e os efeitos de políticas econômicas fracassadas dos anos anteriores e decrescente receita pública.

Mesmo com o crescimento de transferências para os estados e municípios através de programas de repasse de recursos, existem também os convênios. Estes são voltados principalmente para áreas mais carentes ou que sofrem com acontecimentos alheios, como por exemplo, no caso de Pernambuco, uma estiagem prolongada no interior, onde o estado deve dispor de subsídios e outras políticas públicas para os agricultores ou ainda em caso de estragos causados pelas chuvas como ocorreram em 2010 onde cidades foram devastadas e serviços públicos tiveram de ser reerguidos mas os municípios não dispunham de recursos suficientes.

Embora a CF/88 tenha procurado solucionar o problema da falta de recursos dos estados, outro problema surgiu com o crescimento das dívidas destes. A relação entre estados e a União esteve muito mais voltada para a renegociação de dívidas do que na busca por recursos. Hoje a dívida de Pernambuco com a União e outros credores chega a R\$ 8 bilhões de reais.

A descentralização em um país de dimensões continentais como no Brasil é algo necessário. Essa partilha de poder entre União e estados fomenta a busca pela eficiência dos serviços públicos. A máquina pública federal é extremamente sobrecarregada; [e como uma empresa onde todas as diretorias se concentram nas mãos apenas do presidente. Uma empresa quando delega competências consegue obter resultados positivos. A partir do momento em que o Governo Federal delegou a competência para a implementação de determinadas políticas e sua gerência aos estados, ele buscou não só a melhoria na qualidade mas também equilíbrio financeiro pois os custos a partir daí seriam partilhados. Cabe a cada estado como falado várias vezes até aqui, buscar o planejamento orçamentário.

O Orçamento Participativo é isso, a descentralização do poder apenas da mão do governo e o partilhamento com a população. A atitude fiscalizadora da população garante o bom funcionamento. Não há aí uma estrutura vertical, mas horizontal, de cooperativismo. É tornar democrática a própria democracia.

Ocorreu muito mais uma descentralização econômica do que política apesar desta última ter sido indiscutivelmente forte dentro da recente história do Brasil. O Pacto Federativo foi muito mais para se manter o equilíbrio financeiro e por consequência deste o equilíbrio político.

4.5 Situação econômica do estado de Pernambuco

4.5.1 Histórico da economia de Pernambuco

Antes de ser analisada a situação atual da economia de Pernambuco, é preciso que se faça um breve histórico dela, desde o período colonial até os dias atuais.

A economia de Pernambuco⁴⁵ nos seus primórdios tinha por base a agricultura principalmente a cultura da cana-de-açúcar, sendo no período colonial a principal atividade o que o tornou o maior produtor de açúcar do Brasil na época, sendo esse inteiramente exportado. Até que entre o fim do Século XVII e início do Século XIX a economia baseada na produção do açúcar começou a entrar em colapso em virtude da oscilação de mercado que forçou a procurar o produto dentro de mercado interno, comercializando este no sudeste em virtude da produção de café naquela região.

Durante a primeira metade do Século XX, Pernambuco passou por transformações em sua economia a partir da diversificação, onde foi incentivado a agro-indústria açucareira por meio do fornecimento de equipamentos e insumos, além da indústria têxtil com o fornecimento de algodão. Na segunda metade do Século XX foram dados incentivos fiscais e outras alternativas para o desenvolvimento com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e com isso, foram atraídos investimentos aumentando o leque do desenvolvimento da indústria, principalmente no Recife e na Região Metropolitana. Em contra-partida surgiu um interior ainda mais estagnado e cada vez mais baseado na agricultura, principalmente nas regiões agreste e sertão, onde o desenvolvimento da agro-indústria era muito fraco.

⁴⁵R. LIMA. João Policarpo. B. SICSÚ. Abraham. F. G. PADILHA. Maria Fernanda. **Economia de Pernambuco: Transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado**. Disponível em: <http://www.unicap.br/Neal/artigos/Texto7ProfAbraham.pdf>. Acesso em: 28 Out. 2015.

Isso deixou claro uma desigualdade interna gritante, tanto de renda quanto no desenvolvimento social, tornando as cidades interioranas dependentes da capital e sobrecarregando assim os serviços públicos da localidade, que mal conseguem atender a população de lá mesmo.

A economia de Pernambuco ficou estagnada entre 1985 e 1995, que ficou conhecida como a “década perdida”, isso devido a falta de articulação do Estado dentro da economia nacional diferentemente dos outros Estados nordestinos além do impacto das dificuldades econômicas do Brasil à época e dos entraves enfrentados pelo setor álcool-açucareiro no que se refere à competitividade. O problema foi justamente a falta de busca por outras alternativas, o Estado não visualizou o futuro e se baseou apenas na agro-indústria, não houve planejamento, como houve no Ceará e na Bahia por exemplo. Além da falta de integração entre capital e interior e entre o Estado e os outros Estados nordestinos.

No fim dos anos 90 e a partir dos anos 2000, o Estado começou a apresentar melhores resultados, isso devido à atração de investimentos para o Complexo Industrial Portuário de SUAPE e com o crescimento expresso do Pólo de Confecções do Agreste ou o Triângulo das Confecções – Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe – incentivando o desenvolvimento do interior que começou a ser enxergado com outros olhos. Além é claro do setor de turismo. O setor terciário começou a se consolidar com o aumento dos serviços de saúde, desenvolvimento tecnológico e o atacadista, concentrados na Região Metropolitana do Recife. Não só isso, se desenvolveu o Pólo Petroquímico com a refinaria de Abreu e Lima; o Porto Digital e a Hemobrás no campo farmacêutico e o Estaleiro Atlântico Sul no município de Ipojuca.

Ainda vale destacar o Vale do São Francisco, que graças a irrigação hoje se notabiliza nacionalmente na produção de frutas e vinhos, onde o maior pólo é a cidade de Petrolina e também o pólo gesso na cidade de Araripina, de onde sai cerca de 95 % do gesso produzido no Brasil.

Pernambuco conta hoje além do Porto de Suape, com dois grandes aeroportos Internacionais, que além de passageiros tem a função de escoar cargas. Um no Recife e outro em Petrolina. Além disso conta com importantes BR's federais como a 232, 101 e 104 para o escoamento por via rodoviária.

O que falta é a melhora nos serviços públicos prestados em cada município, por que não basta o desenvolvimento econômico, mas também o social. Isso se dá através de uma distribuição justa de recursos onde não seriam privilegiadas regiões “A” ou “B”, mas que cada uma receba o necessário para suprir suas carências que dessa forma o acompanhe o crescimento social seja proporcional ao econômico e haja inclusão social e a não marginalização.

4.5.2 Situação econômica de Pernambuco

Aqui a situação econômica será mostrada de acordo com os dados econômicos fornecidos pelo Portal da Transparência do Governo do Estado, sobre as receitas e despesas do ano de 2014 e a previsão para 2015, bem como os impactos da crise atual sobre a economia estadual.

4.5.2.1 Receita do Estado 2014/2015

A receita do Estado⁴⁶ é obtida como já citado antes, através dos recursos do Governo Federal, mas principalmente pela arrecadação do tributo.

Logo abaixo serão mostrados sobre a receita de Estado de Pernambuco, no ano de 2014 e a previsão para 2015 e o comparativo entre um e outro:

ANO	PREVISÃO	ARRECADADO
2014	R\$ 33.374.576.900,00	R\$ 28.631.074.987,00
2015	R\$ 33.304.429.300,00	R\$ 20.176.718.953,00

Observa-se que na arrecadação houve um déficit entre o que foi obtido em 2014 e o que será obtido em 2015 até o fim do ano, conforme a revisão. No total, serão exatamente R\$ 8.454.356.034,00 (Oito bilhões, quatrocentos e cinquenta e quatro milhões, trezentos e cinquenta e seis mil e trinta e quatro reais).

Uma série de fatores contribuem para esse resultado negativo, como a baixa arrecadação de tributos bem como a redução no montante à ser repassado pelo Governo Federal, de verbas como o Fundo de Participação dos Estados (FPE).

⁴⁶ PERNAMBUCO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/despesa>. Acesso em: 29 out. 2015.

4.5.2.2 Despesas do Estado 2014/2015

ANO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
2014	R\$ 29.663.840.763,00	R\$ 29.663.840.763,00	R\$ 29.317.786.592,00
2015	R\$ 29.777.272.893,00	R\$ 20.634.755.968,00	R\$ 19.823.877.364,00

Analisando o que o Estado⁴⁷ dispõe para o cumprimento de suas obrigações em 2015, comparado a 2014, verifica-se que houve uma redução de R\$ 2.886.567.870,00 (Dois bilhões, oitocentos e oitenta e seis milhões, quinhentos e sessenta e sete mil, oitocentos e setenta reais).

Em 2014 foram liquidados cerca de R\$ 29.663.840.763,00 e de fato foram pagos cerca de R\$ 29.317.786.592,00 o que representa R\$ 346.056.171,00, ou seja, cerca de 98 % das despesas foram pagas.

Até outubro de 2015 já foram pagas cerca de 74 % das despesas. A diferença entre o que foi liquidado e o que foi de fato pago até outubro de 2015 foi de R\$ 878.604,00

Resta ainda aos cofres do estado o montante de R\$ 6.953.395.529,00 ou cerca de 26 %.

4.6 O impacto da crise econômica nos investimentos e nos cofres do Estado de Pernambuco.

As sérias proporções⁴⁸ que vem tomando a crise política, atingiu de maneira agressiva a economia e isso gera efeitos em todo o país em especial em Pernambuco que figura como um dos mais atingidos pelos efeitos dessa crise no norte-nordeste, sobretudo pela redução dos investimentos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), principalmente em obras estruturadora. Outro impacto⁴⁹ também está nos investimentos que o Estado previa para 2015, que no início eram previstos cerca de R\$ 3bilhões e caiu para R\$ 1 bilhão.

⁴⁷PERNAMBUCO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/140>. Acesso em: 29 out. 2015.

⁴⁸BALBINO, Marcela. **Amcham apresenta pesquisa sobre impacto da crise econômica na realidade das empresas de PE**. Disponível em: <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2015/07/30/amcham-apresenta-pesquisa-sobre-impacto-da-crise-economica-na-realidade-dos-empresas-pernambucanas/>. Acesso em: 23 out. 2015.

⁴⁹ PERNAMBUCO, Diário. **Paulo Câmara reúne secretários para avaliar impacto da crise financeira**. Disponível em:

O que faz Pernambuco figurar entre os quatro mais afetados é também o defasamento do mercado de trabalho, que sofreu queda em relação aos Estados vizinhos como Ceará e Alagoas. Enquanto nesses a taxa de crescimento foi superior a 1%, em Pernambuco ela caiu cerca de 5%, isso pelo fato de a construção civil ter sido a maior empregadora e foi a mais atingida pela crise.

E conforme⁵⁰ falado pelo secretário de planejamento e gestão de Pernambuco, dos 184 municípios, 130 já decretaram emergência em suas finanças, isso devido a três fatores: redução de 50 % no número de emendas que beneficiam os municípios e de 50 % relacionados a repasse negociados pelos convênios firmados entre o Governo Federal e os municípios.

Com relação⁵¹ à expectativa de crescimento do Estado, para o ano de 2015 são esperados um crescimento de 2,3 % contra os 2% de 2014, ou seja, apenas cerca de 0,3 % .

A sugestão que pode ser dada ao Estado para driblar a crise atual e se planejar para uma futura é que ele incentive outras culturas além da agro-indústria e do setor de construção civil. É preciso que ele incentive a cultura de cada região do Estado, desburocratizando o sistema tributário de modo que incentive o contribuinte a pagar e assim acabe a evasão fiscal; enxugue a máquina pública e trabalhe apenas com o pessoal necessário; ofereça incentivos e busque otimizar os recursos que tem e tenha para isso um orçamento robusto e pouco comprometido.

4.7 Porque e como ser implantado o Orçamento Participativo em Pernambuco

4.7.1 Por que?

Para que se fortaleça os processos decisórios do Estado, para que se promova um amplo leque de instrumentos de participação que a Democracia Participativa oferece,

http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2015/08/24/interna_politica,594043/paulo-camara-reune-secretarios-para-avaliar-impacto-da-crise-financeira.shtml. Acesso em: 23 out. 2015.

⁵⁰BRASIL 247, Portal. **Crise afeta 130 dos 184 municípios de Pernambuco**. Disponível em:<http://www.brasil247.com/pt/247/pernambuco247/196913/Crise-afeta-130-dos-184-munic%C3%ADpios-de-Pernambuco.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

⁵¹PERNAMBUCO, Diário de. **O Leão do Norte está ferido pela crise**. Disponível: http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2015/08/23/internas_economia,593918/o-leao-do-norte-esta-ferido-pela-crise.shtml. Acesso em: 23 out. 2015.

tornando assim comum os processos de audiências públicas por exemplo, e possam ser debatidas as carências de cada região em que o Estado de Pernambuco foi dividido, tratando a população de maneira homogênea apesar da heterogeneidade de suas demandas e necessidades.

Com isso possa ser combatida a desigualdade que acomete o Estado como um todo, seja por diferenças econômicas ou sociais, entre cidades ou entre as regiões. As desigualdades são visíveis. Não dá para comparar a qualidade do serviço de educação do Recife e da Região Metropolitana com a qualidade da educação oferecida no Alto Sertão, lá nas cidades que fazem divisa com o Ceará por exemplo, mais precisamente em Exu.

O programa traz benefícios como o fortalecimento da administração do Estado. Além disso, ao promover a redistribuição de recursos elegendo as prioridades de cada região, ele beneficia a própria estabilidade política dentro do Estado, por meio de articulações entre oposição e situação que gerenciam as cidades “A” ou “B” que esteja dentro de uma das regiões, tendo o governador por exemplo, amplo apoio dos prefeitos até mesmo do legislativo municipal.

Ele propõe uma ação conjunta à longo prazo para problemas permanentes. Todos sairiam ganhando: a ala política por meio de uma conjuntura firme entre poder público e população e a população mais ainda com a resolução de suas carências e necessidades, além de perceber o quão é importante e legítimo seu poder de decisão.

4.7.2 Como?

O grande desafio é adequar os ciclos de execução do Orçamento Participativo que até então no Estado só foi feito à nível municipal, ao nível estadual. Torná-lo amplo, na dimensões que tem o Estado exige uma boa articulação mas sobretudo planejamento, que abarca questões formais mas principalmente técnicas.

O primeiro passo é a criação de uma subsecretaria da Secretaria Estadual de Planejamento, que ficaria responsável por coordenar e manter o programa e fazer a articulação entre o governo estadual e os municípios; entre os municípios e entre as Regiões de Desenvolvimento do Estado. Através dela seriam implementadas as mesas de instituições do Orçamento Participativo municipal, como a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC); As Assessorias de Planejamento (ASSEPLAS); OS Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROP'S) e as Coordenações Temáticas (CT'S). O Gabinetes de

Planejamento ou GAPLAN já seria a própria subsecretaria. A Coordenação de Relações Temáticas seria substituída pela Coordenação de Relações Interregionais ou CRI. As outras instituições seriam mantidas nos mesmos moldes que nos municípios.

O que deveria ser feito é a reorganização do Estado em Regiões, ou seja, fazer sua divisão de modo a facilitar a implementação do programa e sua organização pós-implantado. Se determinaria a região primeira à receber o programa de acordo com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), isso quer dizer que quanto mais baixo o índice, mais há a necessidade de se implementar o programa naquela localidade. À fim de que dessa maneira, através da consulta à população saber quais suas carências. Neste caso o critério geral seria os níveis do IDH.

Após a divisão do Estado em regiões, seria escolhida uma cidade-sede para que em parceria com a prefeitura desta, fosse instalada uma ouvidoria para que todas as outras cidades dessa região pudessem ter um mecanismo de auxílio e ponte entre população – município-governo estadual (por meio da subsecretaria criada para a organização do programa). Isso deveria ser feito de maneira que se evitassem maiores custos. Poderia ser por exemplo, através do partilhamento dos custos entre o Governo do Estado e a Prefeitura da cidade-sede e as outras cidades membros da região, seria da seguinte forma: 40 % dos custos de manutenção desse instrumento seria do governo estadual e os outros 60 % seria rateado de forma igual entre os municípios.

Com relação as reuniões e plenárias, estas funcionariam da mesma forma que nos municípios que adotaram o O.P, só que agora de maneira mais ampla e para que todos os ciclos fossem impreterivelmente cumpridos, seria criado dentro do órgão responsável um corpo técnico composto por um especialista econômico, político e outro que fizesse a fiscalização.

Um calendário deveria ser estabelecido e metas deveriam ser postas, isso instiga ao cumprimento do foi acordado.

As plenárias seriam realizadas em uma cidade da região que seria determinada por meio de sorteio. Nelas estariam presentes representantes de cada município. Cada um escolheria de três a cinco representantes que formariam uma comissão. Esses representantes seriam líderes comunitários de regiões das regiões mais carentes de cada cidade (50 %) e o restante de representantes de áreas mais centrais e da zona rural, sem vínculo a nenhum partido

político. Esses representantes seriam escolhidos por meio de deliberação entre as próprias associações de bairro. Já representando o poder público estadual, estariam presentes um representante do órgão responsável pela organização do programa, um representante da secretaria responsável pelas finanças do estado e representantes das pastas de políticas públicas essenciais como saúde, educação e segurança, por exemplo, o que não impede porém, de se incluir outras áreas.

Existe também a possibilidade de se fazer um estudo prévio das carências por região e enviar o representante específico para cada uma.

A participação popular consistiria em debater por bairro, através de audiências públicas, as carências de cada um. Depois seriam selecionadas as mais comuns entre os bairros e estas seriam levadas pelas comissões para as plenárias estaduais. Nelas iriam ser analisadas quais as carências mais comuns entre as cidades daquela região e delas seriam escolhidas três

Sendo determinadas essas três carências, seriam calculados os custos, levando em consideração a receita e as despesas do Estado. Os projetos seriam encaminhados para que o legislativo estadual aprovasse o montante necessário, este seria repassado aos municípios e cada um deveria assinar um termo de compromisso onde em caso de descumprimento ele poderia responder à um processo administrativo.

As plenárias deliberativas municipais deveriam ser realizadas por meio de audiências. É interessante notar que apesar de o foco ser a Democracia Participativa, ela não substitui a democracia representativa, mas uma está em consonância com a outra.

O controle social seria efetuado através da fiscalização que é uma etapa natural ao aspecto da participação popular. Ele é feito pelo próprio povo. Para isso, o Governo do Estado criaria uma plataforma digital com todas as informações sobre os recursos envolvidos nos projetos deliberados e aprovados e quais os projetos estão em andamento ou já estão executados por região, incentivando dessa forma o acesso a internet, à cultura da informação e por consequência a inclusão digital. E para os que não possuem acesso a esse tipo de ferramenta, seriam implantados uma ouvidoria pública onde seriam acolhidas sugestões e reclamações e isso fomenta a transparência através de uma linguagem clara e acessível.

Um dos maiores benefícios que o O.P pode trazer para o Estado de Pernambuco é a modernização as Gestão Publica quando se incentiva o planejamento estratégico do Estado e aumenta a credibilidade do governo e a confiança da população em relação ao poder publico e não só isso, em época de crise é uma forma de se economizar recursos, pois seriam usados na implementação de Políticas Públicas a quantia necessária para cada uma, não sendo nem além e nem à quem do necessário. A canalização seria feita de formas mais responsável e direta sob o olhar da população que também é financiadora do Estado através dos tributos pago por ela. A otimização do uso dos recursos proporciona melhorias tanto no aspecto qualitativo (na qualidade do uso do erário público) e no aspecto quantitativo (no que se refere ao direcionamento de forma exata do dinheiro).

Outro grande benefício e no contexto atual do Brasil: reduz a corrupção , já que o cidadão faz parte de todo o processo, desde a deliberação das prioridades até a sua execução e conclusão por meio dos dados que seriam fornecidos pelo governo em conjunto com os prefeitos.

4.8 Dificuldades da implementação.

Existe uma série de dificuldades para a implementação do Orçamento Participativo, das quais pode-se citar cinco.

A primeira dificuldade é a orçamentária, pois, além da desigualdade financeira entre os municípios e entre as Regiões de Desenvolvimento, existe a questão orçamentária, mesmo que o Orçamento Participativo seja uma alternativa para reduzir gastos desnecessários e otimize o uso de recursos, pois para a implementação é preciso um orçamento robusto onde as despesas não comprometa a receita de modo que prejudique o Estado perante seus credores e à própria união. Outro problema está também na população, devido a sua dimensão, pois é um projeto que envolve quase 9.200.000 habitantes. Cada um com suas carências e opiniões. É preciso entender em caráter geral as principais dificuldades. É uma população que devido ao seu tamanho se torna heterogênea.

Além disso tem a questão da mentalidade política, ou seja, a maturidade política, que envolve questões como o que é de fato ser cidadão e qual o papel da participação. É fazer com que todos entendam seu papel na sociedade enquanto ser político. Isso torna-se uma dificuldade em virtude muitas vezes, da falta de instrução, o interesse do próprio poder publico em fazer com que a população integre o corpo político do Estado.

Por fim, entra a questão legislativa, essa em dois viés: a necessidade de se alterar a Constituição Estadual no que se refere à inclusão do O.P como forma de deliberar sobre o Programa de Governo e a implementação de políticas públicas. Além disso, seria necessário aprovar uma lei específica para a regulamentação do programa e assim ele passe a ter segurança jurídica através do amparo legal, onde neste diploma legal seriam estabelecidas todas as diretrizes do Orçamento Participativo. E a outra questão está em relação ao próprio legislativo estadual, pois esse não pode ser substituído e não deve. Ele deve ser incluso no programa de modo que ele o integre e consiga assim ser associado à Democracia Participativa e a Representativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou apresentar de forma ampla a Teoria Democrática, em especial a Democracia Participativa e um de seus mecanismos de participação, o Orçamento Participativo. E não só isso, trouxe a discussão sobre o que de fato é a cidadania e o que é ser cidadão, mostrou à todo momento que ela vai além do voto, buscou deixar clara a importância dela e do cidadão dentro da política.

Existe o costume de os governantes tratarem o orçamento de maneira que o torne inacessível à população, onde somente deve ser elaborado e analisado por técnicos especializados. Corriqueiramente o orçamento é feito dentro das quatro paredes do gabinete pelo governante. O orçamento participativo visa preencher essa lacuna que é a real participação social na gestão pública.

Este programa é de uma importância muito grande para que a administração pública seja democratizada, já que visa a democracia e a participação social nas ações do Estado, com o intuito de melhorar a gestão pública, e tornar mais eficiente levar ao uso correto e consciente do erário público.

A construção, execução e controle programa, visa favorecer o exercício da cidadania, ao demonstrar o compromisso do poder público em face da sociedade e, desta forma, viabilizando o mesmo objetivo da população diante do bem público, criando uma corresponsabilidade do Governo e da Sociedade na gestão do erário públicos.

O O.P consiste em também ser um programa educacional, já que permite que a sociedade conheça os problemas enfrentados, além das limitações do orçamento e a burocracia para a realização de projetos. Ao participar de forma efetiva no orçamento participativo, o cidadão deixa de ser apenas um simples coadjuvante e passa a ser um protagonista com a liberdade de tomar decisões sobre a canalização dos recursos públicos.

Além disso, tratou o controle social como algo inerente a todo indivíduo que vive em um Estado Democrático de Direito e discorreu seu e retirou seu embasamento de dentro da teoria e o colocou na prática através da legislação.

Deixou claro que o Orçamento Participativo é possível e é uma alternativa viável dentro do Estado brasileiro, em especial no estado de Pernambuco, para que seja suprida a ausência dos seus representantes di povo ante suas necessidades e carências e respondeu ao questionamento principal deste trabalho, sobre se seria possível implementar um programa como este em uma escala tão grande como seria à nível estadual, sem se esquivar de apresentar todas as dificuldades que naturalmente surgem.

A resposta que pode se extrair é sim, é possível, só requer planejamento, vontade e empenho político dos representantes do povo e também do cidadão, que deve aprender a ter a consciência do que de fato ele é dentro da sociedade e que dele emana o podere que por isso ele se faz soberano e principal parte do estado.

Para que se tenha sucesso na sua elaboração, execução e controle do orçamento participativo é preciso primeiro que haja a conscientização social sobre a relevância que tem da participação popular efetiva, de maneira livre e universal, seja nas assembleias ou fóruns de discussão por exemplo, para que se tomem decisões de caráter orçamentárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, Jawad. **Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna.**2008.

ARAÚJO, Cícero. **Republica, participação e democracia.** In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social.** São Paulo: Cortez Editora, 2009.

Avritzer, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lang=pt. Acessado em: 26 ago. 2015

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.** Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12479.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2015.

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.**Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12479.pdf>. Data de acesso: 7 de Março de 2015.

ALVAREZ, Marcos César. **Controle social: notas em torno de uma noção polêmica.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000100020&script=sci_arttext. Acessado em: 26. ago. 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.11.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.**

BALBINO, Marcela. **Amcham apresenta pesquisa sobre impacto da crise econômica na realidade das empresas de PE.** Disponível em: <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2015/07/30/amcham-apresenta-pesquisa-sobre-impacto-da-crise-economica-na-realidade-dos-empresas-pernambucanas/>. Acesso em: 23 out. 2015.

BRASIL.**Constituição Federal.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 set. 2015.

BRASIL. **Decreto. 8.243/2014.** Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 27 jul. 2015.

BRASIL 247, Portal. **Crise afeta 130 dos 184 municípios de Pernambuco.** Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/pernambuco247/196913/Crise-afeta-130-dos-184-munic%C3%ADpios-de-Pernambuco.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

COÊLHO, Denilson Bandeira. **Participação política na gestão pública estadual: a experiência de Pernambuco e do Rio Grande do Sul.** Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3796&Itemid=318. Acesso em: 05 out. 2015.

CANCIAN, RENATO. **Controle social: Poder de regulação da sociedade é limitado.** Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/control-social-poder-de-regulacao-da-sociedade-e-limitado.htm>. Acessado em: 05ago. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho.** 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011

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

DAGNINO, Evelina. **Concepciones de laciudadaniaen brasil: proyectos políticos em disputa.** In: CHERESKY, Isidoro. Ciudadania, sociedad y participación política. 1 ed. Espanha: Nino y Dávila SRL, 2006.

DIEGUES, Geraldo César. **O controle social e a participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos municipais.** Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/284/247>. Acessado em: 26 ago. 2015.

DIGITAL. Gabinete. Disponível em: <http://www.gabinetedigitalcaruaru.com.br/>. Acesso em: 25 out. 2015.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - FPE. Fundo de Participação. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf/63d0b3ab-75d9-42e9-a0b4-c892872ec3f1. Acesso em: 06 out. 2015.

DOS MUNICÍPIOS. Fundo de Participação. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf. acesso em: 06 out. 2015.

DE MORAES RIBEIRO, Júlio César; ASSUNÇÃO DE FARIAS, Rogério. **Inovação no Setor Público.** In: MACHADO, Nelson. **GBRSP – Gestão Baseada em resultados no setor público: uma abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras**

municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais. São Paulo: Atlas, 2012. Págs. 47 a 60.

FISCAL. Política. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br/sobrepolitica/fiscal. Acesso em: 05 out. 2015.

GUIMARÃES ROCHA, Juarez. **Cultura brasileira da participação.** In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social.** São Paulo: Cortez Editora, 2009.

LIMA DA CONCEIÇÃO, Antonio César. **Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos.** Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055022.PDF>. Acessado em: 05 ago. 2015.

LIBERALQUINO, Joaquim. O Ciclo da Gestão Pública: **Planos Plurianuais, Orçamentos e Execução Orçamentária.** In: MACHADO, Nelson. **GBRSP – Gestão Baseada em resultados no setor público: uma Abordagem Didática para Implementação em Prefeituras, Câmaras Municipais, Autarquias, Fundações e Unidades Organizacionais.** São Paulo: Atlas, 2012. Págs. 105 a 126.

LEAL, Suely. **Fetichismo da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife.** Ed. do autor. Recife: CEPE, 2003.

PERNAMBUCO, Diário de. **O Leão do Norte está ferido pela crise.** Disponível: http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2015/08/23/internas_economia_593918/o-leao-do-norte-esta-ferido-pela-crise.shtml. Acesso em: 23 out. 2015.

PARTICIPATIVO. Orçamento. Disponível em: <http://www.op.caruaru.pe.gov.br>. Acesso em: 25 out. 2015.

PERNAMBUCO. **Portal da Transparência.** Disponível em: <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/despesa>. Acesso em: 29 out. 2015.

PERNAMBUCO. **Portal da Transparência.** Disponível em: <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/140>. Acesso em: 29 out. 2015.

PERNAMBUCO, Diário. **Paulo Câmara reúne secretários para avaliar impacto da crise financeira.** Disponível em: http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2015/08/24/interna_politica_594043/paulo-camara-reune-secretarios-para-avaliar-impacto-da-crise-financeira.shtml. Acesso em: 23 out. 2015.

R. LIMA. João Policarpo. B. SICSÚ. Abraham. F. G. PADILHA. Maria Fernanda. **Economia de Pernambuco: Transformações recentes e perspectivas no contexto regional**

globalizado. Disponível em: <http://www.unicap.br/neal/artigos/Texto7ProfAbraham.pdf>. Acesso em: 28 Out. 2015.

SOUZA BRAVO, Maria Inês. **Desafios do controle social na atualidade.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008&lang=pt. Acessado em: 05 ago. 2015.

SOUZA, Alexis Sales de Paula e. **A origem do Federalismo brasileiro.** Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/17486>. Acesso em: 04 Out. 2015.

SOUZA, Celina. **Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 23 out. 2015.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública: Um Enfoque na Contabilidade Municipal.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TRANSPARÊNCIA, Portal. **Controle Social.** Brasília: Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/>. Acessado em: 3 set. 2015.

VITALE, D. **Democracia direta e poder local: a experiência brasileira.** In: Vera SchattanR. Pereira Coelho; Marcos Nobre. (Org.). **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Editora 34 e DRC (Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability), 2004, p. 239-254.

VERAS MACHADO, Marcus Vinicius; GONÇALVES DE CARVALHO MANSO, Francisca Yanna; MARTINS DO AMARAL CARNEIRO CABRAL, Luiz Marcelo. **Orçamento Participativo na Gestão Pública Municipal: uma Contribuição para Estimular a Melhoria do Gasto Público.** In: MACHADO, Nelson. **GBRSP – Gestão Baseada em resultados no setor público: uma abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais.** São Paulo: Atlas, 2012. Págs. 127 a 144.

