



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Vanessa de Carvalho Schuerz

**CONSTRUINDO JUNTOS: Explorando a Participação Social e
Políticas Públicas por meio da Análise do Orçamento Participativo em
Rio das Ostras de 2019 a 2023**

Rio de Janeiro

2024

Vanessa de Carvalho Schuerz

**CONSTRUINDO JUNTOS: Explorando a Participação Social e
Políticas Públicas por meio da Análise do Orçamento Participativo em
Rio das Ostras de 2019 a 2023**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Instituições e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior

Rio de Janeiro

2024

FICHA CATALOGRÁFICA
(NÃO CONTA COMO PÁGINA)

Vanessa de Carvalho Schuerz

CONSTRUINDO JUNTOS: Explorando a Participação Social e Políticas
Públicas por meio da Análise do Orçamento Participativo em Rio das Ostras
de 2019 a 2023

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovado em: xx de abril de 2024.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior. – Orientadora
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Prof. Dr. André Hacl Castro – banca examinadora
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Prof. Dr. André Alves Portella – banca examinadora
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Rio de Janeiro

2024

In memoriam Iara Carvalho

Ao Luíz Inácio Lula Da Silva, pois sou a soma de várias políticas públicas que, ao se entrelaçarem, construíram minha formação.

AGRADECIMENTOS

Queria agradecer ao meu orientador Professor Oswaldo, pelo seu compromisso em me desafiar a alcançar o melhor de mim mesma, principalmente então pouco tempo. Foi inspirador contar com cada sugestão, correção e conselho que você ofereceu, contribuindo para a evolução deste trabalho e para o meu crescimento como pesquisadora.

Ao Professor Jonnas Vasconcelos, quero expressar meu agradecimento pela dedicação incansável em compartilhar seu conhecimento e experiência. Seu compromisso com a excelência acadêmica foi inspirador, ampliando meus horizontes intelectuais e despertando meu interesse e curiosidade para dar continuidade nos estudos.

Ao Professor André Portella, sou verdadeiramente grata por tê-lo como referência em minha vida acadêmica e profissional. Admirava sua dedicação incansável em explorar novas perspectivas e desafiar os limites do conhecimento em sua área de especialização durante a graduação. Sua empatia e disponibilidade para auxiliar no nosso crescimento acadêmico são incontestáveis.

Ao Professor Benedito Adeodato, meu sincero agradecimento pelo apoio constante ao longo deste mestrado. Suas palavras de encorajamento e crença em meu potencial foram essenciais para minha confiança e motivação. Sua disposição em ajudar e compartilhar sua sabedoria foi inestimável.

Ao Professor André Hacl Castro, agradeço por compartilhar suas experiências pessoais e profissionais, enriquecendo nossas conversas e nos permitindo aprender não apenas sobre o conteúdo acadêmico, mas também sobre a vida em geral. Você se tornou um verdadeiro amigo, e sou grata por ter tido a sorte de tê-lo não só como professor, mas como amigo.

Ao Professor Emerson Moura, quero lhe contar que o tempo em que estive sob sua coordenação, pude testemunhar seu comprometimento incansável em proporcionar uma experiência acadêmica excepcional. Sua dedicação em buscar a excelência em todos os aspectos do curso, desde o planejamento curricular até a seleção de professores, reflete sua paixão pelo ensino e pelo sucesso dos alunos. Agradeço por criar um ambiente acolhedor e propício ao crescimento pessoal e profissional. Sua capacidade de ouvir, compreender e estar presente para nós é algo verdadeiramente valioso e raro. Seu legado

como coordenador de curso e como pessoa extraordinária é imensurável, e sou grata por ter tido a oportunidade de aprender e crescer sob sua liderança.

Louyze, você é o pilar estrutural do PPGD, e sem você, tudo desmoronaria. Sua dedicação em cuidar dos detalhes, em garantir que tudo esteja organizado e em ordem, é algo que admiro profundamente. Além disso, seu afeto e bom humor transformam o mestrado em um ambiente acolhedor e reconfortante, você torna o ppgd um lar. Que a vida lhe retribua todo o bem que você espalha ao seu redor. Me sinto honrada pela sua amizade.

Gostaria de dedicar um sincero agradecimento à minha turma, com ênfase especial em Marta, Patrícia, Matheus, Amanda Beatriz, e todos os meus colegas. Vocês foram parte fundamental da minha jornada acadêmica, e sou imensamente grata pela experiência compartilhada e pelo apoio ao longo desse caminho.

Eu também queria expressar minha sincera gratidão a todas as pessoas que estão aqui comigo, mesmo que não possa vê-las. Elas existem nas letras, nos parágrafos, nas orações e nos períodos que compõem esta dissertação. São amigos que testemunharam meu crescimento e me apoiaram em minha jornada profissional. Suas presenças, mesmo que algumas virtuais, têm sido um constante lembrete de que não estou sozinha, pois trago cada um de vocês em meu coração. Seus encorajamentos, conselhos e palavras amigas me ajudaram a superar desafios e a me tornar a pessoa que sou hoje. Agradeço especialmente ao Cauã, Vicente, Júlio, Marcos Antônio, Toti, Bruno, Samantha, Amanda Brandão, Aninha, Bruna, Bia Calmon, Diogo, Fábio, Gabriela, Ícaro, Thiago, e a todos aqueles que ficaram de fora deste parágrafo.

Gostaria de expressar meu profundo agradecimento à minha avó, minha mãe e aos meus irmãos pelo apoio incondicional ao longo da minha jornada acadêmica. Vocês foram meu sustento, oferecendo suporte, incentivo e amor em cada etapa dessa caminhada. Sei que nem sempre foi fácil para vocês lidarem com as demandas e desafios que minha vida acadêmica trouxe, mas sempre estiveram ao meu lado, comemorando minhas conquistas e me impulsionando a nunca desistir. Sou grata pela paciência, compreensão e pelo amor que sempre demonstraram.

Mãe, você sempre esteve ao meu lado, dedicando-se incansavelmente para que eu tivesse todas as oportunidades possíveis. Sua dedicação, encorajamento e sacrifícios foram fundamentais para que eu pudesse perseguir meus sonhos acadêmicos. Seu amor

e apoio incondicional me deram força nos momentos de desafio e me motivaram a alcançar o melhor de mim.

Gostaria de dedicar um sincero agradecimento aos pequenos Thomás, Luís, Maria Cecília e Eloá pela paciência com a "tia ausente". Embora nem sempre tenha podido estar presente fisicamente, cada um de vocês mostrou uma compreensão e paciência além de suas idades, o que significa muito para mim. A vida nem sempre permite que esteja ao lado de vocês em todos os momentos, mas saibam que o amor e a preocupação que sinto por cada um é constante.

Por último, mas definitivamente não menos importante, quero expressar meu mais profundo agradecimento ao Leonardo, o amor da minha vida. Não há palavras suficientes para descrever o impacto que você teve em minha jornada acadêmica e em minha vida como um todo. Você sempre acreditou em mim, mesmo quando eu duvidava das minhas próprias capacidades. Sua confiança e motivação me deram forças para superar os desafios, persistir nas horas difíceis e nunca desistir dos meus sonhos. Agradeço por ser o meu maior incentivador, por me motivar a alcançar meu potencial máximo e por celebrar cada conquista com entusiasmo e alegria. Sua presença em minha vida é um presente que valorizo além das palavras.

Obrigada por tudo.

De todo coração,

“É o desejo dessa gente, querer um Brasil mais decente, ter direito a esperança, e uma vida diferente”.
(Duda Mendonça)

RESUMO

SCHUERZ, V.C. **CONSTRUINDO JUNTOS: Explorando a Participação Social e Políticas Públicas por meio da Análise do Orçamento Participativo em Rio das Ostras de 2019 a 2023.** 2024. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

O trabalho apresenta uma análise sobre democracia participativa, políticas públicas e, mais especificamente, o Orçamento Participativo na cidade de Rio das Ostras. A estrutura do documento é dividida em seções que exploram diferentes aspectos relevantes para compreensão do tema. Na primeira parte, o trabalho inicia discutindo os fundamentos teóricos da democracia participativa, abordando conceitos e teorias relacionadas. Destaca-se o caráter educativo da participação, associativismo e participação cívica, além de uma análise da Constituição Brasileira de 1988 e sua relação com a participação social. Também são examinadas as políticas públicas como um todo, com ênfase na Constituição de 1988 como base para a formulação dessas políticas, bem como breves considerações sobre conselhos gestores. Na segunda parte, o foco é direcionado para o orçamento público e, mais especificamente, para o Orçamento Participativo. São discutidos princípios constitucionais orçamentários, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A Lei de Responsabilidade Fiscal é abordada, incluindo temas como créditos orçamentários adicionais, despesas e receita corrente líquida. Além disso, são destacados os princípios orçamentários constitucionais. A seção sobre Orçamento Participativo explora a diversidade como padrão, lições aprendidas da experiência em Porto Alegre e implicações para contextos diversos. A terceira parte concentra-se no Orçamento Participativo em Rio das Ostras. Inicia-se com uma caracterização geral do município, seguida pela formação, normatização e competências do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo. Uma questão central é introduzida: a dicotomia entre consultivo e deliberativo no poder decisório do CMPOP. As interrelações com o Poder Executivo e o funcionamento prático do CMPOP são exploradas em detalhes. Busca-se verificar os resultados efetivos do OP em Rio das Ostras e sua influência nas políticas públicas locais. Em resumo parte dos princípios teóricos da democracia participativa e políticas públicas, passa pelos fundamentos do orçamento público e explora a aplicação prática desses conceitos no contexto específico de Rio das Ostras. O trabalho não apenas destaca a estrutura e funcionamento do CMPOP, mas também levanta questões críticas, como a natureza do poder decisório e as implicações do Orçamento Participativo nas políticas públicas do município.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Orçamento Participativo, Arranjo Institucional, Orçamento Público.

ABSTRACT

SCHUERZ, V.C. **BUILDING TOGETHER: Exploring Social Participation and Public Policies through the Analysis of Participatory Budgeting in Rio das Ostras from 2019 at 2023** 2024. 181 p. Dissertation (Master's in Law) - Center for Legal and Political Sciences, Federal University of the State of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

The research presents an analysis of participatory democracy, public policies, and specifically, the Participatory Budgeting (PB) in the city of Rio das Ostras. The document's structure is divided into sections that explore different aspects relevant to understanding the subject. In the first part, the paper begins by discussing the theoretical foundations of participatory democracy, addressing related concepts and theories. It highlights the educational nature of participation, associativism, and civic engagement, along with an analysis of the Brazilian Constitution of 1988 and its relationship with social participation. The paper also examines public policies as a whole, emphasizing the Constitution of 1988 as the basis for formulating these policies, along with brief considerations about management councils. In the second part, the focus is directed towards public budgeting and, more specifically, Participatory Budgeting. Constitutional budgetary principles such as the Plurianual Plan, the Budgetary Guidelines Law, and the Annual Budgetary Law are discussed. The Fiscal Responsibility Law is addressed, including topics like additional budgetary credits, expenses, and net current revenue. Additionally, constitutional budgetary principles are highlighted. The section on Participatory Budgeting explores diversity as a standard, lessons learned from the experience in Porto Alegre, and implications for diverse contexts. The third part concentrates on Participatory Budgeting in Rio das Ostras. It begins with a general characterization of the municipality, followed by the formation, regulation, and competencies of the Municipal Council for Planning and Participatory Budgeting. A central issue is introduced: the dichotomy between advisory and deliberative in the decision-making power of CMPOP. Interrelations with the Executive Power and the practical functioning of CMPOP are explored in detail. The text addresses the effective results of PB in Rio das Ostras and its influence on local public policies. In summary, the paper starts from the theoretical principles of participatory democracy and public policies, goes through the foundations of public budgeting, and explores the practical application of these concepts in the specific context of Rio das Ostras. The work not only highlights the structure and functioning of CMPOP but also raises critical questions, such as the nature of decision-making power and the implications of Participatory Budgeting on the municipality's public policies.

Keywords: Public Policies, Participatory Budgeting, Institutional Arrangement, Public Budget.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES ou TABELAS ou GRÁFICOS

Figura 1	Linha do tempo – Evolução das Políticas Urbanas do Brasil.....	38
Figura 2	Tabela 1 – Instrumentos amentários.....	58
Figura 3	Tabela 2 – Classificação das Despesas.....	63
Figura 4	Tabela 3 – Classificação das Receitas.....	64
Figura 5	Mapa de divisão Regional do Rio de Janeiro.....	89
Figura 6	Gráfico de Densidade demográfica.....	91
Figura 7	Mapa de Rio das Ondas.....	94
Figura 8	Gráfico população por bairro.....	95
Figura 9	Gráfico domicílio por bairro.....	96
Figura 10	Organograma de funcionamento do CMPOP.....	104
Figura 11	Folha de votação CMPOP 2023.....	107
Figura 12	Tabela de Comparação de Votantes de 2019 a 2023.....	112
Figura 13	Comparações de votos por ano de 2019 a 2023.....	113
Figura 14	Comparações de votos por função de 2019 a 2023.....	113
Figura 15	Demandas mais votadas por setores porcentagens	114
Figura 16	Ranking Demandas mais votadas nos últimos 5 anos.....	115
Figura 17	Trecho Loa 2023.....	118
Figura 18	Trecho Loa 2023.....	119

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGE	AGE - Assembleia Geral Extraordinária
AGO	Assembleia Geral Ordinária
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CFRB/88	Constituição Federal de 1988
CMPOP	Conselho municipal de Planejamento e Orçamento Participativo
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OP	Orçamento Participativo
PPA	Plano Plurianual

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS	21
1.1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: TEORIAS E CONCEITOS.....	21
1.1.1. CARÁTER EDUCATIVO DA PARTICIPAÇÃO E ASSOCIATIVO.	24
1.1.2. PARTICIPAÇÃO CÍVICA.	26
1.2. A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	26
1.2.1. BREVE ANÁLISE DOS PRINCIPAIS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS E LEGISLAÇÃO SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	28
1.3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL LOCAL: O ESTATUTO DAS CIDADES.....	36
1.4. POLÍTICA PÚBLICA	41
1.4.1. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO MATRIZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	46
1.5. CONSELHOS GESTORES: BREVES CONSIDERAÇÕES	48
2. ORÇAMENTO PÚBLICO E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	52
2.1. O ORÇAMENTO PÚBLICO E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORÇAMENTÁRIOS	52
2.1.1. PLANO PLURIANUAL.....	54
2.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.....	56
2.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....	57
2.1.4. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	59
2.1.4.1. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS ADICIONAIS.....	62
2.1.4.2. DESPESAS.....	62
2.1.4.3. RECEITAS	64
2.1.5. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS CONSTITUCIONAIS.....	66
2.1.5.1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	66
2.1.5.2. PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE.....	67
2.1.5.3. PRINCÍPIO DA PROGRAMAÇÃO.....	67
2.1.5.4. PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO	68
2.1.5.5. PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE.....	71
2.1.5.6. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE	72
2.1.5.7. PRINCÍPIO DA UNIDADE	72
2.1.5.8. PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE	73

2.1.5.9.	PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA	74
2.1.5.10.	O PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (NÃO VINCULAÇÃO) DAS RECEITAS DE IMPOSTOS	75
2.1.5.11.	PRINCÍPIO DA ESPECIFICAÇÃO OU ESPECIALIZAÇÃO	76
2.1.5.12.	PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE ESTORNO.....	76
2.1.5.13.	PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA OU UNIDADE DE CAIXA	77
2.1.5.14.	PRINCÍPIO DA DIFERENCIAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO.....	77
2.2.	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	78
2.2.1.	A DIVERSIDADE COMO PADRÃO.....	79
2.2.2.	LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA EM PORTO ALEGRE: CARACTERÍSTICAS, DADOS E IMPLICAÇÕES PARA OUTROS CONTEXTOS.....	85
3.	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM RIO DAS OSTRAS	89
3.1.	O MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS: CARACTERIZAÇÃO GERAL.....	90
3.2.	A FORMAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	93
3.3.	A NORMATIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO E COMPETÊNCIAS.....	102
3.4.	CONSULTIVO VS. DELIBERATIVO: O ENIGMA DO PODER DECISÓRIO NO CMPOP	108
3.5.	OS RESULTADOS EFETIVOS DO OP DE RIO DAS OSTRAS.....	111
3.6.	INTERRELAÇÕES COM O PODER EXECUTIVO E O FUNCIONAMENTO DO CMPOP	122
3.7.	O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE RIO DAS OSTRAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS 125	
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
	REFERÊNCIAS.....	133
	APÊNDICE A – DOCUMENTOS	145

INTRODUÇÃO

Inicialmente pode ser cogitado que a Participação Social em conjunto com Orçamento Público são temas de outros campos do saber, como Sociologia, Economia, Administração Pública, Ciência Política. Em outras palavras, o tema apresenta um caráter multidisciplinar, por isso, é necessário estabelecer limites para manter a coerência. Dessa maneira, para o Direito, não seria diferente, o assunto está integrado não só pelo seu viés constitucional, mas também pela sua interseção com as Políticas Públicas, que é justamente o enfoque desta pesquisa.

É preciso ter cuidado ao tratar do Orçamento Participativo, doravante também nomeado de OP, para não o conceituar apenas como desenho normativo, processo democrático, muito menos classificá-lo erroneamente como um projeto político-partidário ideológico. É preciso ampliar a compreensão sobre o Orçamento Participativo com base nas análises das experiências brasileiras aqui estudadas e reconhecê-lo igualmente como uma Política Pública de gestão, oriunda dos movimentos de descentralização e redemocratização.

A CFRB/88 inaugura uma ordem institucional inovadora com um caráter descentralizador, tanto na esfera administrativa quanto na política, rompendo com o período autoritário que a antecederia, no qual a tomada de decisões era concentrada majoritariamente no Poder executivo federal, possuindo maior autoridade.

No novo Texto, a partir de 1988, uma das grandes modificações na seara da administração pública foi a entrada definitiva dos municípios na categoria de entes federados. Os municípios foram bastante beneficiados nesse processo, pois ao serem considerados entes federados, tiveram maior repasse fiscal, o que propiciou diversas inovações no campo das políticas públicas, principalmente quanto à participação social local.

O primeiro Capítulo pretende iniciar uma discussão necessária acerca das referências e paradigmas teóricos que orientam o debate em torno da teoria democrática e da participação cívica. Portanto, está estruturado em três blocos. Primeiramente, aborda-se o paradigma da democracia direta, representado pelos princípios da democracia participativa, com destaque para os principais expoentes como Pateman, Fung. Progressivamente,

analisa-se as concepções de Putnam acerca da participação cívica. Logo, compreende-se que a democracia representativa não entra em conflito com a democracia participativa institucionalizada, como é o caso brasileiro abordado no tópico seguinte. Pois enquanto a democracia representativa ocorre a eleição dos representantes pelo voto, a democracia participativa estabelece formas constitucionais de participação. A combinação de ambas reduz o distanciamento entre os eleitores e os eleitos, aumentando o controle social e a capacidade de *accountability*, permitindo que participação social não aconteça apenas no processo eleitoral, mas que seja uma vivência contínua.

Desta maneira, existem diversos instrumentos jurídicos e normativos que abordam as questões relacionadas ao tema em questão, os quais desempenham um papel relevante. Esses instrumentos podem ser agrupados em duas categorias principais. A primeira categoria diz respeito ao ponto de vista do legislador, uma vez que a produção desses instrumentos jurídicos e normativos demonstra a preocupação do poder público com o assunto, refletindo sua previsão legal. O segundo aspecto relevante é o questionamento sobre a importância desses instrumentos para o pleno desenvolvimento da função dos Conselho

Em seguida, estabelece-se a relação entre a Constituição Federal e as formas de participação social, fazendo um levantamento dos artigos que versam sobre a matéria. No último bloco, trabalha-se o conceito de políticas públicas, como elas interagem no direito, a importância das políticas públicas na constituição de 1988. Além disso, a inclusão do subtema "Conselhos Gestores" dentro do enfoque brasileiro complementa a discussão ao abordar a transição para o regime democrático no país e a criação de mecanismos de participação social, como a sua própria instituição. A compreensão dos institutos constitucionais encaminha para a análise do Orçamento Público e do orçamento participativo como mecanismos de participação nas atividades financeiras estatais, que será abordado no capítulo seguinte.

O Segundo Capítulo disserta sobre o orçamento público e o orçamento participativo, os princípios constitucionais orçamentários. Posteriormente, se propõe a analisar o Orçamento Participativo como instrumento da democracia participativa e suas relações com as políticas públicas. Por conseguinte, torna-se necessário compreender e conferir se os paradigmas

expostos funcionam na prática. Portanto, o próximo capítulo expressa a observação específica do fenômeno em Rio das Ostras.

De acordo com Mendes, Abreu e Souza (2020, p. 2), o ato de planejar, no contexto da formulação de políticas públicas, implica em escolher, dar prioridade e direcionar o orçamento, seja ele anual ou plurianual, com o objetivo de alocar e distribuir recursos públicos que atendam aos interesses e necessidades da sociedade. Dessa forma, as decisões de médio prazo e as negociações políticas decorrentes são estabelecidas levando em consideração as prioridades do governo e as limitações orçamentárias durante o período de mandato executivo. Ademais, a longo prazo, o planejamento governamental de médio prazo é revisado a cada quatro anos, com o intuito de manter uma visão prospectiva para o país.

Em outras palavras, para direcionar recursos do governo a áreas prioritárias é necessário fazer uma estimativa de receitas e gastos, assim, orçamento público é o reflexo quantitativo da atividade econômica desempenhada pelo Estado. Entretanto, o ideal funcionamento desse mecanismo depende da capacidade de implementar as políticas previstas, de seu monitoramento e da transparência fiscal.

Considerando essas questões, foi desenvolvida a ideia de orçamento participativo fundamentado em aspectos como descentralização da gestão municipal e democracia participativa. O orçamento participativo é um planejamento democrático no qual indivíduos comuns participam do processo deliberativo, definindo as prioridades orçamentárias com base em sua realidade cotidiana.

O último Capítulo é o estudo de caso. Tem como objetivo analisar o Orçamento Participativo em Rio das Ostras, explorando seus processos, estruturas, impactos e interações dessa ferramenta participativa com o Poder Executivo e as políticas públicas desenvolvidas no município.

O município de Rio das Ostras, localizado no interior do estado do Rio de Janeiro, apresenta uma importância regional muito forte. Sua escolha tem caráter pessoal, pois esta pesquisadora foi criada em município menor pertencente a mesma mesorregião, a da baixada litorânea. A proximidade entre os municípios e entre as suas características socioeconômicas, humanas, físicas e territoriais, geram uma classificação de agrupamento

denominadas mesorregião. Ao escolher esse município pretende-se contribuir para as pesquisas locais debruçadas sobre um olhar de quem é do local.

A sua importância pode ser vista também através do seu índice de desenvolvimento humano, o terceiro maior do estado do Rio de Janeiro. Também se destaca no tocante ao trabalho e renda, em que ocupa a 6ª posição, com média salarial de 3,2 salários mínimos.

No caso particular de Rio das Ostras, a implementação dos Conselhos desempenha um papel fundamental na alavancagem do desenvolvimento regional, reforçando também a dinâmica de engajamento comunitário e a criação de uma cultura participativa na região. Trata-se de iniciativa que não apenas fortalece a percepção da responsabilidade fiscal, mas também a compreensão da importância do debate em níveis comunitários. Por intermédio de sua atuação estratégica, impulsionam a transformação verdadeira na região, canalizando um movimento de conscientização coletiva e participação ativa em prol de melhorias sociais e econômicas sustentáveis.

Nesse sentido, procura-se averiguar se a atuação do CMPOP assegura a transparência e a participação social na gestão pública, contribuindo para o fortalecimento da democracia participativa, a mitigação das desigualdades sociais e a elaboração de políticas públicas, ou se apenas se restringe a validar decisões já tomadas pelo poder público.

O trabalho parte da hipótese de que o Orçamento participativo de Rio das Ostras é uma ferramenta que está essencialmente ligada à construção de políticas públicas locais, e busca mensurar a medida dessa influência. Não se descarta a possibilidade de que o CMPOP precisa de aprimoramentos para uma melhor performance na participação e controle social das decisões orçamentárias. A análise do tema colocará em perspectiva os desafios a serem superados, tanto na relação dos representantes da sociedade civil quanto na falta de recursos para o alcance de sua finalidade.

Tem como objetivo geral investigar o funcionamento e a efetividade do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo de Rio das Ostras, buscando compreender se suas atividades vão além do mero processo consultivo de coleta de opiniões da população sobre as prioridades de investimento. Para alcançar esse propósito, serão analisados diversos aspectos, como os desafios enfrentados em relação à participação da comunidade nas decisões sobre o orçamento público, a interação do

CMPOP com os demais órgãos do governo municipal e seus impactos, bem como o papel desempenhado pelos representantes da sociedade civil no conselho e sua influência nas decisões orçamentárias. Além disso, pretende-se identificar quais objetivos foram priorizados e os resultados alcançados pelo CMPOP, assim como a estrutura de gestão do Orçamento Participativo em Rio das Ostras, incluindo a legislação pertinente e os recursos disponíveis para o alcance de suas finalidades.

Quanto à metodologia, a pesquisa privilegia a técnica da metodologia qualitativa, entendida como uma abordagem de pesquisa que estuda aspectos subjetivos de fenômenos sociais e do comportamento humano. O objeto de uma pesquisa qualitativa são fenômenos que ocorrem em determinado tempo, local e cultura, pois baseia-se num caráter subjetivo. Ou seja, seu resultado não mostra números concretos, e sim narrativas, ideias e experiências objeto de análise. Deste modo, esta análise qualitativa se preocupa com a qualidade dos dados da pesquisa. Isto é, com as variáveis qualitativas da pesquisa. O foco da abordagem é entender os motivos e os comportamentos dos fenômenos, assim como as fontes que foram utilizadas.

Logo, utiliza-se de fontes primárias que são o primeiro estágio do conhecimento sobre o CMPOP, documentos originais que tratam da prática do Conselho, como atas de reunião, relatórios, formulários, resoluções e outros documentos relativos ao seu funcionamento. Esses registros são classificados como dados documentais indiretos. Além disso, incluem fontes secundárias, compreendidas como informações já trabalhadas por outros pesquisadores, incluindo legislações pertinentes ao CMPOP e ao funcionamento do orçamento participativo em si, outros materiais bibliográficos que organizam o conhecimento sobre orçamento participativo, democracia participativa, direito e políticas públicas. Por sua vez, o estudo de caso realiza uma análise rigorosa de um fenômeno atual em relação ao seu contexto na realidade e no cotidiano, mesmo que os limites entre eles não sejam muito evidentes.

Nesta linha, ao propor uma apreciação do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo de Rio das Ostras, partindo de dados indiretos e diretos para definir sua modelagem normativa, institucional, funcionamento, práticas deliberativas, entre outros, está-se gradualmente caracterizando as ideias previamente apresentadas de pesquisa qualitativa com formato de estudo de caso. Os estudos sobre instituições

participativas frequentemente utilizam essa técnica, principalmente com base nas atas de reuniões. Nesse sentido, a análise de conteúdo desempenha um papel fundamental na metodologia empregada nesta dissertação.

Na fase inicial, foram coletados todos os dados disponíveis na forma digital, o que resultou em cerca de 200 documentos listados posteriormente neste trabalho. Entre eles estão atas, regimento interno, alterações na legislação, relatórios etc. Caso seja necessário, poderá ser solicitada à Prefeitura de Rio das Ostras a consulta ao acervo físico de forma presencial. Busca-se verificar as expectativas e previsões iniciais da criação do CMPOP para a construção de seu desenho institucional fiel à prática.

Dessa forma, pretende-se aplicar todas as etapas nos documentos do CMPOP, a fim de realizar a leitura flutuante, destacar sua pertinência e homogeneidade, possibilitando a extração de uma categorização. Para dar sentido aos dados e responder às indagações feitas nesta análise, propõe-se o uso do método temático-frequencial, estabelecendo inicialmente cinco categorias: 1) Normativa; 2) Deliberativa; 3) Fiscalizatória; 4) Orçamentária; 5) Questões Internas.

Em suma, a pesquisa vai se aprofundar em seu problema por meio da análise de documentos e obras relevantes, compondo o aprofundamento da questão por intermédio de levantamento documental e bibliográfico. Serão utilizadas fontes primárias, que são informações diretas produzidas pelo CMPOP, e fontes secundárias, que são interpretações ou análises de outras experiências do orçamento participativo no Brasil. Após a coleta de todos os materiais, serão analisados e tratados para que sejam extraídas as conclusões.

A técnica que será aplicada para o tratamento dos documentos é a análise de conteúdo. Comumente utilizada em pesquisas qualitativas, busca-se o entendimento e a interpretação do conteúdo de documentos escritos, como as atas de reuniões, textos normativos, relatórios, resoluções e outros registros do CMPOP. A partir dessa técnica, será possível compreender o funcionamento, a modelagem, os debates, as práticas deliberativas e orçamentárias estabelecidas no Conselho.

1. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo pretende apresentar algumas referências e paradigmas teóricos que orientam o debate em torno da democracia, da participação social e das políticas públicas.

Primeiramente, aborda-se a visão da democracia participativa, com destaque aos principais teóricos que exploram a importância da participação política ativa dos cidadãos na democracia e o seu caráter educativo e associativo. Posteriormente, explora-se a visão constitucional da participação social, e a experiência brasileira dos Conselhos gestores.

Em seguida será analisada a relação entre o Direito e as Políticas Públicas, bem como o papel da Constituição Federal de 1988 como matriz de Políticas Públicas, além de breves considerações sobre os Conselhos gestores

Os componentes fundamentais deste capítulo são interconectados através de duas vertentes principais: de um lado, a análise da teoria da democracia participativa alinhada à solidificação das estruturas democráticas e participativas previstas na Constituição Federal. De outro, a interseção entre políticas públicas e o Direito. Assim, as reflexões se direcionam à compreensão aprofundada dos procedimentos, estratégias e mecanismos inerentes às ferramentas de participação cívica, com ênfase particular nos Conselhos gestores, visando elucidar suas contribuições e desafios no fortalecimento da democracia participativa.

1.1. Democracia Participativa: teorias e conceitos

Diversos teóricos têm estudado a democracia ao longo da história. Analisando-se as teorias democráticas de participação, é essencial compreender o que carregam de novo, de continuidade e de crítica ou rejeição à teoria representativa e/ou elitista.

A corrente compreendida como democracia representativa, também nomeada elitista-competitiva, foi por muito tempo havida apenas como um mecanismo de escolha dos governantes, responsáveis pela tomada de decisões e pela definição de critérios para a limitação de seu poder. A democracia concebida desta forma é compreendida como uma competição pelos votos eleitorais, tornando-se tanto um instrumento quanto um fim em si mesma.

Alguns autores enxergavam que as políticas públicas eram definidas por meio de seus líderes políticos e que estes desempenhavam um papel muito relevante para seu curso. Em outras palavras, os líderes políticos seriam pessoas melhores, dotadas de maior capacidade técnica, e assim saberiam quais eram as mais perfeitas decisões para a população. Em contrapartida, os cidadãos "normais" não apresentariam essas qualidades. Portanto, a democracia possibilitaria a escolha dos líderes políticos mais capazes.

Urbinati (2006) argumenta a favor da democracia representativa, destacando que ela vai além da simples democracia eleitoral. Enfatiza que as eleições podem produzir um governo responsável, mas não necessariamente um governo representativo. A representação política não pode ser reduzida a um contrato de delegação firmado por meio das eleições, nem pode ser vista como a nomeação de legisladores para substituir o soberano ausente. Pelo contrário, a natureza da representação consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente conectada à sociedade.

A representação é uma forma original de governo que não exclui a participação, pois o oposto à representação não é a participação, mas sim a exclusão da representação. Diferentemente da visão minimalista da democracia liberal, a representação busca evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular a um único ato de autorização, como o momento do voto. Assim, a democracia representativa é uma forma superior ao governo direto, pois tanto o povo quanto os representantes (sociedade e Estado) coexistem em interação contínua (Urbinati 2006).

Para esta corrente, o representante é visto não apenas como um delegado ou agente, mas como um líder capaz de organizar, agregar e coordenar a vontade do povo, que não está previamente definida. A representação visa superar as particularidades e fragmentação da sociedade, engendrando o representante e os partidos, que têm a função de dar organicidade à sociedade fragmentada.

Em oposição e descontentamento com esse paradigma teórico, que desconsiderava o caráter participativo, os defensores da democracia participativa têm desenvolvido suas ideias partindo de um outro conceito: a democracia não se limita apenas à seleção de

líderes políticos, mas também deveria abranger a participação dos cidadãos nas diferentes esferas das decisões coletivas que afetam suas vidas.

Assim, há uma ruptura no quesito de superação do elitismo, mas também há uma interseção entre a democracia representativa e a democracia participativa, dando continuidade à primeira, propiciando ambiente para a pluralidade de opiniões, discursos, ideias e poder político, sendo utilizada como mecanismo para a instituição de um governo democrático que busque meios de atingir a cidadania. Já a segunda assegura maior envolvimento social nas questões políticas. Um sistema democrático saudável concebe as duas formas de democracia pois a conjunção de ambas permite engajamento social para além das eleições.

Para Bonavides, o conceito de democracia como um direito de uma nova categoria emergiu com a revolução democrática da cidadania e a universalização dos direitos humanos. Nesse sentido, considera que o conceito de democracia transcende as fronteiras dos Estados e adquire o status de direito internacional (quarta geração), assumindo características de um princípio normativo. Isso significa que a democracia supera os limites nacionais e é um valor e princípio essencial para a convivência pacífica e justa em escala global. Assim, a participação é o caminho para a verdadeira democracia (Bonavides, 2008, 2001).

Pateman (1992) levantou uma questão importante: qual é o papel da participação em uma teoria democrática moderna viável? A teoria da democracia participativa proposta por Pateman enfatiza a importância da organização dos indivíduos em Conselhos e argumenta que as instituições políticas representativas não são suficientes para alcançar uma democracia ideal. Pateman defende que a participação máxima de todas as pessoas e a socialização ou "treinamento social" devem ocorrer em outras esferas, permitindo o desenvolvimento das atitudes e qualidades psicológicas necessárias. Esse desenvolvimento é alcançado através do próprio processo de participação (Pateman, 1992).

Assim, promove a participação como uma forma de desenvolver atitudes cooperativas, integração e comprometimento nas decisões políticas. Amplia o conceito de política para além da esfera nacional, abrangendo outras áreas da vida social. Argumentam

os autores que as pessoas devem ter a oportunidade de debater e influenciar questões que as afetam diretamente em seus ambientes de trabalho, escolas, bairros etc. Esses espaços permitem a conexão entre a vida privada e a esfera pública, despertando o interesse dos cidadãos comuns pelos problemas locais. Em outros termos, as pessoas além de gerenciar as próprias vidas podem influenciar e auxiliar no aperfeiçoamento da coletividade, por meio de auxílio na tomada de decisões, mas também na eleição dos líderes governamentais.

1.1.1. Caráter Educativo da Participação e Associativo.

Como já abordado anteriormente, Pateman confia no caráter educativo da participação. Além daquilo já instituído tradicionalmente, a participação precisa compor todos os campos da vida, pois seria responsável por cultivar e desenvolver habilidades sociais, psicológicas e políticas dos indivíduos. Enfatiza-se a interação constante entre participação e resultados no campo democrático. Desta forma, a participação tem duas funções que se destacam: a função educativa e a função associativa (Pateman, 1992).

Por sua vez, a função associativa, trata-se da interação entre os participantes estando relacionada à interação e cooperação entre os participantes. Argumenta o autor que a participação política não se limita apenas à esfera governamental ou institucional, mas abrange todos os aspectos da vida em sociedade. Através da participação, os indivíduos têm a oportunidade de se envolver em associações, grupos e comunidades, estabelecendo laços de confiança, solidariedade e colaboração. (Pateman, 1992).

Essas duas funções da participação, a educativa e a associativa, são interdependentes. A participação política não apenas contribui para o aprendizado e a formação cívica dos indivíduos, mas também promove a interação social e a construção de comunidades engajadas. Através da participação, os indivíduos podem desenvolver uma compreensão mais ampla e aprofundada dos problemas sociais, aprender com a diversidade de perspectivas e experiências e buscar soluções coletivas. Ao mesmo tempo, a participação associativa fortalece a participação política, pois permite que os indivíduos se organizem e exerçam influência em diferentes esferas da vida em sociedade (Pateman, 1992).

Em resumo, a teoria da democracia participativa de Pateman destaca a função educativa da participação, que promove o aprendizado e o desenvolvimento de habilidades democráticas, e a função associativa, que fortalece os laços sociais e a coesão comunitária. Ambas as funções são essenciais para a construção de uma sociedade democrática e engajada.

Assim, o trabalho de Pateman não se concentra na proposição de um modelo específico de democracia participativa a ser implementado, mas sim em uma análise sociológica dos espaços nos quais a participação se encaixa nas relações de trabalho e como isso afeta a vivência política. O cerne de sua obra está na reflexão sobre o papel que a participação deve desempenhar em uma teoria da democracia.

Um sistema democrático genuíno deve incorporar discursos, práticas e responsividade, ou seja, não se restringe apenas à prestação de contas, mas inclui mecanismos diretos que permitem a participação direta da população nas decisões governamentais. Essa abordagem não só fortalece uma democracia eficaz, mas também promove um processo educacional e cívico que estimula a autonomia política dos indivíduos. Qualquer sistema que não proporcione essa participação direta da população reduz a democracia a uma mera formalidade, transformando os cidadãos em singelos instrumentos temporários de autorização e delegação, sem avanços reais em termos democráticos. Essa contínua desvalorização e desqualificação dos indivíduos, juntamente com a falta de reconhecimento, a desigualdade na participação e a aceitação da precariedade como algo justo e merecido perpetua a desigualdade e torna a democracia menos inclusiva e representativa. Portanto, é fundamental buscar mecanismos que reforcem a participação cidadã efetiva e ampliem o escopo das decisões democráticas para construir uma sociedade mais justa e igualitária (Souza 2003; Urbinati 2006).

Outros autores como Fung, Bodernave, entendem que a participação é um mecanismo contra desigualdade, pois a sua insatisfação é motivação para se opor à dominação e controle que os detentores de grandes quantidades de riqueza e poder exercem sobre os processos políticos e sociais. Dessa maneira, confrontar as estruturas de poder é um passo para alçar maior inclusão social e igualdade (Bodernave 1994; Fung, 2007).

1.1.2. Participação cívica.

Robert Putnam desenvolve o conceito de sociedades cívicas, nas quais os indivíduos demonstram interesse pela causa pública acima de seus interesses individuais. Colaboram ativamente dos assuntos sociais em busca do bem comum, em um ambiente caracterizado pela participação nos assuntos públicos. Nesse contexto, a igualdade política é promovida, mantendo a coesão da comunidade através de relações horizontais de reciprocidade e cooperação. Além disso, a solidariedade, confiança e tolerância são valores fundamentais, permitindo a superação de divergências e conflitos. Também apresenta três características essenciais das sociedades cívicas. A primeira é a participação cívica, em que os indivíduos buscam o bem público acima dos interesses individuais, participando ativamente dos assuntos públicos. A segunda característica é a igualdade política, que implica em direitos e deveres iguais para todos, mantendo a coesão da comunidade por meio de relações de reciprocidade. A terceira diz respeito à solidariedade, confiança e tolerância entre os cidadãos, mesmo diante de divergências, facilitando a superação dos problemas coletivos. Essas características fortalecem a democracia e promovem o interesse social.

Putnam parte do pressuposto de que as instituições são mecanismos para alcançar objetivos, não apenas para chegar a acordos. Ele propõe um conceito simples de desempenho institucional, no qual as demandas sociais levam à interação política, que por sua vez resulta em escolhas políticas e sua implementação pelo governo. Ou seja, trabalha a ideia de que o sucesso de um Estado democrático está diretamente ligado ao fortalecimento das sociedades cívicas.

1.2. A Constituição Brasileira de 1988 e a participação social

Entre os anos 60 e 80 o Brasil viveu uma ruptura com a Democracia, esse período, conhecido como ditadura civil-militar, foi marcado pela ausência de participação social, principalmente pelo desencorajamento e repressão do direito de manifestação.

A opressão e a violência com as quais o Estado lidava com a população foram os principais fatores que impulsionaram a busca por uma constituição mais favorável à

participação social. A partir da década de 1970, surgiram os Conselhos públicos ou Conselhos gestores, com o objetivo de discutir políticas e ações governamentais. No entanto, não se pode considerar isso como um avanço significativo da participação social, uma vez que esses órgãos funcionavam com autorização e supervisão do Estado, e não possuíam caráter deliberativo (Gohn, 2001).

Para uma nova integração, é necessária uma abordagem diferente daquela predominante nos anos 1970, em que o planejamento era conduzido de maneira hierárquica ou externa. Além disso, o objetivo não se limita a promover debates superficiais, mas sim estabelecer um processo de interação entre o governo e a comunidade. Em outras palavras, seria importante incorporar as políticas de participação popular ao planejamento administrativo já na década de 1980 (Gohn, 2011).

A noção de sociedade civil renasce nas sociedades ocidentais nos anos 1980, em meio aos processos de democratização na América Latina e Europa Oriental. Nesse contexto, os atores sociais e políticos identificaram suas ações como parte da reação da sociedade civil em relação ao Estado. No Brasil, destaca-se três fenômenos ligados ao surgimento da sociedade civil: o surgimento de novos mecanismos democráticos, a valorização da livre associação na relação entre Estado e sociedade, e a criação de normas legais públicas e políticas que permitissem a institucionalização dos anseios político-culturais da sociedade civil (Avritzer, 1994).

No contexto da participação social, o conceito de mobilização social representa uma redefinição da relação entre a sociedade e o Estado, bem como do papel da militância. A participação social vai além de um sujeito social específico e se configura como um modelo de relação geral/ideal entre a sociedade civil e as instituições estatais. A mobilização social não se limita apenas a protestos e manifestações públicas, mas também envolve direcionar esforços para alcançar objetivos comuns e promover mudanças sociais.

A Constituição Federal de 1988 (CFRB/88) marca um novo momento na democratização do acesso às políticas públicas, estabelecendo princípios para a federação, garantindo a liberdade de expressão, a participação social e outros direitos individuais e coletivos. Esse avanço é reconhecido como um processo contínuo de concretização da soberania popular, buscando uma maior inclusão e representatividade dos cidadãos nas decisões políticas e na formulação de políticas públicas.

1.2.1. Breve análise dos principais dispositivos constitucionais e legislação sobre participação social

A Constituição, em seu inciso II, e em seu parágrafo único, estabelece como princípios fundamentais da República a cidadania e a participação política. Em sua redação:

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

(...)

II - a cidadania

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Embora que de modo implícito, evidencia a cidadania como guia de participação política e social e consagra não só uma nação democrática, em seu parágrafo único, mas denota a importância do voto como ferramenta não apenas participativa, mas também de controle social¹.

O artigo 5º está inserido no título dos Direitos e Garantias Fundamentais, o que significa que o Estado estabelece alguns limites em seus arbítrios para assegurar os direitos e deveres individuais e coletivos. Assim, apesar de não estar explícito em seus incisos, estes indiretamente estabelecem mecanismos para a realização da participação e controle social.

O inciso IX disserta que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” (Brasil, 1988). Para superar as mazelas causadas pela censura durante a ditadura civil-militar, esse inciso garante a liberdade de expressão, que é fundamental para participação social, visto que os cidadãos podem opinar sobre as questões políticas sem represálias, permitindo o seu direito de manifestação.

¹O controle social no contexto brasileiro refere-se à participação ativa da sociedade na fiscalização e no direcionamento das ações do Estado, especialmente nas políticas públicas, visando à garantia de direitos, à promoção da transparência e à melhoria da governança pública (Souza Bravo, 2012).

Mais à frente, o inciso XVI estabelece que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente” (Brasil, 1988). Muitas formas de participação social estão ligadas diretamente ao direito a reunião, como por exemplo, conferências, fóruns, conselhos gestores, audiências públicas e consultas. Esse inciso assegura os encontros e viabiliza a participação social.

Os incisos descritos abaixo são outras formas implícitas de participação, enquanto o XXXIII trata do acesso à informação, que tem como consequência a transparência, que é uma ferramenta democrática de controle social que informa os cidadãos e cria dados para possíveis contestações. Assim:

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; (Brasil, 1988).

Por sua vez o XXXIV, estabelece que qualquer pessoa tem o direito de apresentar solicitações, reclamações ou requerimentos às autoridades governamentais visando à proteção de seus direitos ou à denúncia de situações consideradas ilegais ou abusivas por parte do poder público. Em outras palavras, uma forma da sociedade controlar as ações estatais.

Ainda no estudo dos incisos do 5º artigo da CFRB/88, o LXXIII estatui *ipsis litteris*:

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 (Brasil, 1988).

Ao instituir a ação popular, sua redação demonstra preocupação com o interesse público e com as formas de fiscalização com intuito de evitar que o erário seja lesado.

Dessa maneira, tal qual o inciso XXXIV, provoca o poder judiciário a atuar como forma de controle social.

Outro inciso que demonstra abertura do poder judiciário à participação social é o XXXVIII, que reconhece o tribunal do júri no qual cidadãos são selecionados aleatoriamente para deliberar sobre crimes dolosos contra a vida².

O art. 10 da CF/88 assegura “a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (Brasil, 1988). Os artigos 14 e 18, em seus parágrafos 3º e 4º, delineiam os mecanismos de democracia direta denominados referendo e plebiscito. O referendo é um instrumento pelo qual a população é convocada a manifestar sua aprovação ou rejeição a uma matéria já deliberada pelo Congresso Nacional. É geralmente empregado para ratificar decisões legislativas em temas de relevante interesse público. De outro modo, o plebiscito é usado como consulta prévia à população sobre determinadas questões, muitas vezes de caráter estrutural ou de longo alcance, destinadas a orientar decisões que afetarão as gerações futuras, servindo como um mecanismo proativo de participação cidadã na definição de diretrizes fundamentais do Estado. Ambos apresentam a tomada de decisão por meio do voto popular, sendo uma forma de participação direta no procedimento legislativo em todas as esferas federativas (Chevalier, 2007).

Embora se destaque a relevância do referendo e do plebiscito como formas de controle que requerem a participação popular, é preciso levantar a questão de que podem restringir a participação de outros atores igualmente importantes, cujas contribuições poderiam ser essenciais para uma fiscalização e responsabilização mais eficazes dos governantes³. Assim:

Ambos são formas de controle cuja participação popular é imprescindível. No entanto, a noção de controle atrelada a tais instrumentos restringe a

²“XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados: a) a plenitude de defesa; b) o sigilo das votações; c) a soberania dos veredictos; d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida; (Brasil, 1988)”

³ Nesse sentido, destaca-se que, além da população em geral, outros atores importantes são os movimentos sociais e as várias instituições e coalizões que se formam em torno de políticas públicas específicas. Estes atores são essenciais para a manutenção de políticas mesmo quando há ausência de apoio político em níveis superiores, pois agem dentro da burocracia e contribuem para a resistência ao desmantelamento de políticas em subsistemas mais consolidados (Abers; Silva; Tatagiba, 2018, p. 37).

participação de importantes atores, cuja contribuição pode ser essencial na efetivação do comando de fiscalização e responsabilização dos governantes. Assim sendo, a ampliação do controle e, conseqüentemente, dos instrumentos que o efetivam possibilitará maior participação popular e, com isso, mais efetividade à ideia de democracia materializada (...) (Amaral *apud* Santos, 2015).

Nesse sentido, a reflexão sobre a ampliação do controle e dos instrumentos utilizados para esse fim se faz necessária a fim de promover uma maior participação popular e, por consequência, fortalecer a concretização da democracia em sua forma mais significativa. É fundamental considerar a busca por uma democracia mais inclusiva, na qual todos os setores da sociedade possam contribuir para o controle e a governança, resultando em um sistema mais transparente e responsável.

O texto constitucional estabelece mecanismos para a participação social em processos legislativos, fixando-os maneiras diversas conforme o nível de governo. No âmbito estadual, o artigo 27, § 4º, delinea tais mecanismos, para os municípios, a participação social por iniciativa popular é firmada no artigo 29, inciso XIII. Já na esfera nacional, o artigo 61, § 2º, dispõe sobre o tema. Essas disposições garantem que cidadãos e coletividades tenham voz ativa na proposição e no desenvolvimento de legislações, reforçando o princípio democrático da participação cidadã:

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 (Brasil, 1988).

O processo legislativo fica mais democrático com a possibilidade de criação de lei partindo de seus cidadãos. Contudo, a iniciativa popular, devido à sua complexidade, nunca teve sucesso pois ainda que se consiga as assinaturas de 1% do eleitorado nacional, é muito difícil a posterior confirmação das assinaturas. Assim, embora seja um mecanismo de participação social no legislativo, ainda é pouco efetivo.

No âmbito municipal também é prevista participação na construção da Lei Orgânica – que equivale a uma Constituição para os municípios – por meio de “cooperação das

associações representativas no planejamento municipal”. Ainda se tratando de municípios, o Art. 31⁴, elenca normas para a fiscalização municipal. Essa competência é atribuída ao Poder Legislativo Municipal, porém em seu § 3º, fica estabelecido um prazo anual para que qualquer contribuinte examine, avalie ou questione a legitimidade das contas. Dessa forma, evidencia-se a *accountability*⁵ como forma de controle social.

O Art. 37, conhecido por estabelecer os princípios para Administração Pública em todos os níveis governamentais, estatui também a importância da participação social, determinando que deverá haver o direito dos cidadãos em prestar reclamações e demonstração de descontentamento relativos à prestação de serviços públicos, e aponta a necessidade de avaliação periódica dos serviços prestados. Também cria o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos de governo, e disciplina mecanismos para que os cidadãos possam fazer representações quando houver condutas inadequadas ou abusivas por parte da Administração Pública⁶.

Ao longo das décadas, diversas ferramentas participativas foram incorporadas à legislação brasileira, como, por exemplo, conferências nacionais, comissões, conselhos gestores, além de audiências e consultas públicas. Essas ferramentas introduzem a participação cidadã na formulação de políticas, atuando, muitas vezes, em caráter consultivo. Adicionalmente, as ouvidorias desempenham um papel decisivo na

⁴Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. (Brasil, 1988).

⁵A definição de *accountability* refere-se à fiscalização e ao controle dos agentes públicos. Há a distinção entre *accountability* vertical e horizontal, uma classificação essencial para delimitar os principais atores investidos do poder de controle. A *accountability* vertical difere da horizontal no sentido de que, nesta última, o controle é exercido pelos próprios poderes Legislativo, Executivo e Judiciário por meio do sistema de freios e contrapesos. Já o controle horizontal se dá por meio da fiscalização mútua entre os poderes ou entre esses poderes e os respectivos órgãos públicos. Por fim, existe também a *accountability* social que está relacionada à construção de mecanismos de controle e monitoramento social, nos quais a sociedade civil desempenha um papel ativo na fiscalização e no questionamento das ações dos atores sociais (Gurgel *apud* Santos, p. 24, 2015).

⁶“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços. II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII. III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.” (Brasil, 1988)

implementação das políticas, refletindo a influência e a importância da voz do cidadão no processo democrático.

Também há a previsão de participação social no Congresso, prevista constitucionalmente no art. 58 e seus incisos II e IV que permitem a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil e a possibilidade de ser apresentadas petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (Brasil, 1988).

De igual modo, “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” Instituído através do TCU possibilidade de controle social sobre os poderes legislativos, executivos e judiciário, assim é a redação do artigo 58, §2º da CF/88

Sobre a inovação das ouvidorias, estas desempenham um papel importante tanto no Superior Tribunal de Justiça quanto no Ministério Público, pois possibilitam reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, bem como contra seus serviços auxiliares e o Ministério Público. Dessa maneira, desempenham o fortalecimento da participação popular na promoção da transparência no Judiciário. Esses mecanismos são fundamentais para assegurar que as instituições estejam em sintonia com as demandas da sociedade e cumpram seu papel de garantir a justiça e a proteção dos direitos dos cidadãos⁷.

A Constituição de 88 ainda elege parâmetros de participação social em atividades econômicas, como é o caso das Empresas Públicas, das Sociedades de Economia Mista e da Política Agrícola. As Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista⁸ terão de

⁷ Art. 103-b “(...) § 5º O Ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de Ministro-Corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes: I receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários; (...) § 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça” (BRASIL, 1988) (...) “Art. 130 § 5º Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público” (Brasil, 1988).

⁸ Art. 173. (...) § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade (Brasil, 1988)

obedecer sua função social e acatar formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade. Dessa forma, garante-se que o interesse nacional leve em conta os aspectos coletivos e sociais, bem como todos os setores envolvidos. Da mesma maneira, a política agrícola conta com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, e, igualmente, dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes (Brasil, 1988).

A Seguridade Social, prevista no art. 194, e a saúde, nos termos do art. 198, apresentam outros mecanismos de Participação Social que são os conselhos gestores, que serão abordados em um tópico distinto. O Parágrafo único do 194 destaca a responsabilidade do Poder Público, conforme a legislação, em organizar a seguridade social. Essa organização deve ser pautada pelos objetivos de assegurar um caráter democrático e descentralizado na administração, por meio de uma gestão quadripartite, que envolve a participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e o Governo nos órgãos colegiados (Brasil 1988).

O Artigo 198 estabelece que as ações e serviços públicos de saúde são integrados em uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único. Esse sistema é organizado de acordo com diversas diretrizes, sendo uma delas a participação da comunidade (Brasil 1988).

A preocupação com a participação social também é evidente no que diz respeito às questões orçamentárias, sendo consagrada no artigo 204 da Constituição. Esse artigo versa sobre a descentralização político-administrativa e estabelece o princípio da democracia participativa. Além disso, assegura a participação da população na formulação de políticas e no controle das ações governamentais.

O capítulo destinado à Educação conta com a gestão democrática pois, além de ser entendida como direito de todos, sua promoção conta com participação da sociedade, devendo preparar os estudantes para o exercício da cidadania⁹.

⁹ “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”(Brasil, 1988).

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;” (Brasil,1988).

Da mesma forma, também há essa preocupação com os bens culturais e com o meio ambiente, ambos são protegidos constitucionalmente pela coletividade. Conforme pode ser observado abaixo:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

(...)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (Brasil, 1988)

Além disso, existe também a preocupação em garantir os direitos dos jovens, adolescentes crianças e idosos. Os esforços para o bem-estar e inclusão desses grupos devem ser preocupação conjunta de governo e coletividade. Assim, o §1º do artigo 227 estabelece que o Estado deve promover programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem. É admitida a participação de entidades não governamentais, o que possibilita a colaboração e a parceria com organizações da sociedade civil na implementação de ações e políticas voltadas para a saúde desses grupos. Já o art. 230 estabelece que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas. Isso implica também em assegurar sua participação na comunidade.

Os exemplos citados demonstram que o Brasil está comprometido com a cidadania e a participação popular, pois estabeleceu institutos para fomentar a cooperação em diversas áreas. Ao criar esse desenho institucional, alberga-se garantias para que os cidadãos possam se manifestar livremente, mas também se estabelece algumas diretrizes sobre o modo pelo qual a participação deve ser exercida. Isso torna a constituição não apenas cidadã, mas também participativa, conferindo espaço para novas políticas públicas de gestão comunitária.

Os outros mecanismos legais de participação social estabelecidos em legislações orçamentárias infraconstitucionais serão abordados no próximo capítulo, ao se tratar do orçamento público.

1.3. Participação social local: O Estatuto das Cidades

Há algum tempo o Brasil enfrenta questões agrárias que desencadeiam diversos problemas como, por exemplo, a segregação socioespacial. Em função disso, uma parcela da sociedade tem que ocupar áreas periféricas, muito mais afastadas dos centros, nas quais sobra precariedade e falta infraestrutura. Em outras palavras, alguns são excluídos das cidades.

O país vem sofrendo com problemas desde a década de 1950 e função do desenvolvimento acelerado combinado ao movimento migratório do campo para a cidade, que provocou o aumento rápido da população. Faltavam recursos financeiros, meios administrativos adequados e instrumentos jurídicos específicos para enfrentar os desafios decorrentes desse crescimento urbano acelerado. Além disso, o aparelho estatal, influenciado pelos setores dominantes na economia urbana, direcionava seus recursos para investimentos de interesse privado, muitas vezes seguindo os interesses do capital imobiliário. Como resultado, a renda urbana tornou-se concentrada, beneficiando apenas alguns, enquanto muitos ficaram privados de acesso a serviços básicos e segurança.

Esses percalços fizeram com várias iniciativas populares reivindicassem condições de vivência na cidade igualitárias e dignas para todos. Significativa parte da vida das pessoas acontece nos municípios, de fato, a maior parte da interação cotidiana ocorre localmente, em ambientes de ensino, cartórios, defensorias, entre outros serviços que integram a rotina dos cidadãos. Nesse contexto, destacam-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e entidades profissionais, como a Federação Nacional dos Arquitetos, a Federação Nacional dos Engenheiros, bem como ONGs, sindicatos e até mesmo a Igreja, por meio de suas pastorais.

Esse histórico de luta, aliado à onda da redemocratização, fez com que o constituinte estabelecesse um capítulo inteiro para a Política Urbana¹⁰ na CRFB/88. Desta maneira, foi designado no artigo 182 a política de desenvolvimento urbano, que é executada pelo Poder Público municipal (ou seja, pelas prefeituras), com base em diretrizes gerais estabelecidas em lei. O objetivo dessa política é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Para isso, é essencial a elaboração e aprovação de um plano diretor, que é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e deve ser aprovado pela Câmara Municipal. É um instrumento que expressa as diretrizes e orientações para o crescimento e desenvolvimento da cidade, levando em conta questões como o uso do solo, a mobilidade urbana, a habitação, dentre outros aspectos. Os parágrafos do artigo 182 reforçam a importância do plano diretor como um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, estabelecem a função social da propriedade urbana quando se atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor e determinam parâmetros para desapropriação de imóveis.

O artigo 183 da CFRB/88 trata do direito de usucapião em áreas urbanas, permitindo que uma pessoa adquira a propriedade de um imóvel após posse contínua e ininterrupta por cinco anos em uma área de até duzentos e cinquenta metros quadrados. É necessário que essa posse seja pacífica, sem oposição, e que o possuidor não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. A usucapião não se aplica a imóveis públicos. Seus parágrafos

¹⁰Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área *urbana* de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

estatuem que homens e mulheres têm igual direito à usucapião. Não se pode repetir processo de usucapião sobre o mesmo imóvel.

Com a descentralização administrativa, os entes municipais adquiriram mais autonomia, necessitando, por conseguinte, uma reconfiguração institucional que priorizasse o fortalecimento de mecanismos participativos. Tal reconfiguração objetivou a integração real de demandas comunitárias ao planejamento e execução das políticas públicas municipais, assegurando melhor correspondência entre as ações governamentais e as necessidades dos cidadãos. Nesse contexto, a implementação de plataformas de diálogo e co-gestão entre a administração pública e a sociedade civil tornou-se necessária para a criação de um modelo de governança colaborativa que incentive a transparência, a accountability e a eficácia na gestão dos recursos e serviços locais.

Amaral, estabelece uma retrospectiva acerca das políticas urbanas no Brasil, o ponto inicial são os artigos da Constituição de 88 e, a partir da inovação legislativa, outros marcos emergem sobre a temática. Como, por exemplo, a criação do ministério das cidades, em 2003, extinto em 2020, refundado em 2023. Nos anos seguintes tiveram outras inovações legislativas, como o Sistema Nacional de Habitação, da lei 11.124, Lei de Saneamento, com a instituição de uma política nacional de resíduos sólidos. E outras formulações de políticas públicas, como PAC, o Programa de Aceleração do Crescimento, e o *Minha Casa minha vida*, que foi descontinuado em 2020 e relançado em 2023 com nova versão que tenta combater a segregação socioespacial estabelecendo que um dos requisitos do programa é que o terreno esteja localizado no perímetro urbano, próximo a infraestrutura já estabelecida e consolidada, garantindo acesso a escolas, postos de saúde, comércio, serviços e transporte público coletivo¹¹. E por fim, o Estatuto da Cidade que é uma legislação que trata sobre melhoria urbana e será trabalha mais à frente.

¹¹MAZUI, Guilherme; CARREGOSA, Lais. Lula sanciona lei com novas regras do Minha Casa, Minha Vida. G1, Brasília, 13 jul. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/07/13/lula-sanciona-lei-com-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida.ghtml>. Acesso em: 23 jul. 2023.

Abaixo foi estabelecido a cronologia sobre os marcos dos últimos anos nesse campo de estudo:

Fonte: Amaral, elaboração própria (2003)



Partindo da importância da vida local, o ordenamento brasileiro inaugura um instituto voltado para vida nas cidades, a lei 10.257. Conhecida como Estatuto das Cidades, a legislação inova ao estabelecer diretrizes gerais para que o gestor local possa alcançar uma administração democrática, inclusiva e eficiente.

Para Amaral (2021, p. 430), o Estatuto da Cidade favorece a democracia municipal pois:

A partir do marco legislativo pelo Estatuto da Cidade, com a implantação das diretrizes de governança democrática local, foi possível a efetivação de um controle social direto e eficaz na condução das questões de extrema importância para a dinâmica da vida urbana. Com a adoção de importantes instrumentos de participação social, os municípios tomam para si as tarefas de relevo no cenário federativo, tanto na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à satisfação das necessidades locais, como na condução e controle das despesas públicas, via a construção do orçamento público sensível à participação.

O estatuto prevê em seu texto ferramentas de participação social, como órgãos colegiados de política urbana nos âmbitos nacional, estadual e municipal, permitindo a participação e representação da sociedade civil na formulação e execução de políticas urbanas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, tanto em nível nacional, estadual como municipal, que são eventos de grande relevância para debater políticas públicas e planejamento urbano; debates, audiências e consultas públicas, que

proporcionam espaços de diálogo e interação entre a população e os gestores públicos, permitindo que as opiniões e demandas da comunidade sejam ouvidas e consideradas; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, que permite que a própria população apresente propostas e ideias para a melhoria da cidade; também Ouvidorias, Audiências Públicas, Conselhos Gestores e até o Orçamento Participativo (Amaral, 2021).

O Artigo 4º do Estatuto da cidade aborda diversos instrumentos relacionados ao planejamento e ordenamento territorial, desenvolvimento econômico e social, em âmbito nacional, regional, estadual e municipal. Dentre os instrumentos mencionados estão: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal, que inclui o plano diretor, que disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais, e planos de desenvolvimento econômico e social.

Já o Artigo 44 estabelece que, no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa deve incluir a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Isso significa que a população tem o direito de participar das discussões e decisões relacionadas ao orçamento municipal, tornando-o mais sensível à participação popular e às necessidades da comunidade. Essa participação é condição obrigatória para a aprovação dessas propostas pela Câmara Municipal, garantindo uma gestão mais transparente e inclusiva (Amaral, 2021).

O ponto enfatizado por Amaral é a necessidade de compreender o Estatuto da Cidade como um todo integrado, e não apenas como dispositivos isolados. Embora o artigo 4º possa não estar diretamente inserido no capítulo da "Gestão Democrática da Cidade", se conecta harmoniosamente com as disposições dos artigos 43 e 44, especialmente com este último. Ambos estabelecem a importância da participação da comunidade na definição e controle das políticas de alocação de recursos, principalmente nas peças orçamentária, como plano plurianual, Lei de diretrizes orçamentárias e Lei orçamentária anual. Isso ganha

especial relevância na possibilidade de implementar o orçamento participativo, que desempenha um papel importante no controle social e accountability.

1.4. Política Pública

A ideia de política pública é polissêmica e, dependendo do autor, apresenta um sentido bastante variado. Normalmente possui uma ligação central com Estado, sendo muitas vezes compreendida como uma ação ou omissão estatal. O que apresenta outro elemento, o fator de decisão, mesmo que a decisão seja sobre não agir, ou seja o aquilo que mantém, modifica, constitui uma realidade para cidadãos: “Política pública é aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”¹² (Dye, 2017, p.1).

Políticas públicas precisam ser projetadas para abordar circunstâncias, questões ou problemas particulares enfrentados pela sociedade em um determinado momento, ou seja, tem que possuir um caráter específico. E, por fim, alcançabilidade, pois decisões tomadas devem ser práticas e realistas, ou seja, devem estar dentro da capacidade e do poder dos atores envolvidos para serem alcançadas. Isso considera a viabilidade política de implementar a política escolhida (Jenkins, 1978).

Em outras palavras, a política pública é moldada por uma série de metas e propósitos que se deseja alcançar, e essas metas podem ser expressas claramente em documentos oficiais ou podem ser mais implícitas, dependendo do contexto e do nível de formalização do processo decisório. Porém, há ressalva de que, as vezes, a realidade da implementação ocorre em dissonância com o planejamento acarretando, assim, devido a outros fatores, conflitos de interesses atendendo um aspecto e negligenciando outro. Então, se faz necessário controle tanto social quanto estatal, pois o Estado possui o poder de fazer cumprir suas políticas por meio da aplicação de leis, normas e regulamentos, podendo recorrer à coerção quando necessário (Muller E Surel, 2002).

Para Valle, as políticas públicas são complexas com diferentes atores e apresentam:

Políticas públicas expressam, portanto, decisões, que, todavia, se constroem a partir do signo da multiplicidade, e não de ser entendidas numa perspectiva de continuidade, de projeção para o futuro, de resultados almejados, e de

¹² Tradução livre da autora de: “Public policy is whatever governments choose to do or not to do”.

obrigações que se tenham por instrumentais ao alcance desses mesmos efeitos (Valle, 2016, p. 33).

Assim, evidenciam-se alguns pontos: o primeiro é a multiplicidade, ou seja, são resultado de decisões tomadas em meio a uma série de perspectivas, interesses e influências de diversos atores e grupos na sociedade. São moldadas por essa diversas vozes e visões. Também não são ações isoladas ou temporárias, devem ser concebidas considerando-se a continuidade e a sustentabilidade ao longo do tempo, buscando alcançar efeitos duradouros e positivos na sociedade. E por fim, devem almejar o futuro, pois seu planejamento deve abordar desafios e problemas atuais, mas também antecipam e preveem questões que possam surgir em períodos posteriores.

Etapa relevante na compreensão teórica da política pública é a formação da agenda, que representa uma etapa determinante no ciclo de políticas, caracterizando-se pela seleção de determinados temas que demandam intervenção estatal. Trata-se de uma etapa de seleção que expressa tanto as demandas emergentes na sociedade quanto a capacidade do sistema político de absorvê-las e priorizá-las, estipulando o marco inaugural sob o qual as questões sociais serão oficialmente reconhecidas como assuntos que requerem deliberação e ação governamental.

Posterior à criação da agenda, tem-se a formulação de alternativas, ou seja, o momento em que o problema público se transforma em objetivos e estratégias para a sua resolução. A formulação de alternativas destaca um concerto de ideias de vários atores, para assim, estabelecer as metas para sanar o problema. Os objetivos podem ser estabelecidos de maneira mais frouxa (por exemplo, melhorar a assistência social do município, diminuir o nível de desemprego) ou de maneira mais concreta (por exemplo, reduzir em 20% o número de sequestros, no município X, nos próximos seis meses).

Em sequência, avança-se para a tomada de decisão, que pode ser compreendida como o momento em que as alternativas se transformam em métodos e objetivos para enfrentar o problema. Normalmente é estabelecida a partir de um marco formal ou normativo de atores que ocupam grandes cargos em governo em instituições. Essa fase envolve a seleção de opções políticas capazes de resolver os problemas previamente identificados e incluídos na agenda pública. Enquanto na montagem da agenda, permite-se uma participação mais ampla dos atores sociais, na tomada de decisão o grupo de atores é restrito aos detentores de competência para tomar decisões vinculativas. O

conteúdo das decisões pode tanto perpetuar o *status quo* quanto promover mudanças ampliativas ou restritivas da situação inicial.

Dentre várias formas de compreender o processo de tomada de decisão, destaca-se duas, o racionalismo e o incrementalismo. A primeira tem por objetivo potencializar as soluções através de estudos e por intermédio de mecanismos científicos. “Uma política racional é aquela que alcança o ‘máximo ganho social’; isto é, os governos devem escolher políticas que resultem em ganhos para a sociedade que excedam os custos em maior quantidade, e os governos devem abster-se de políticas se os custos excederem os ganhos”¹³ (Dye, 2017, p. 12). A segunda, por sua vez, não apresenta o mesmo caráter técnico do modelo racional, mas tem um contorno mais político, de permuta/barganha: “O incrementalismo compreende as políticas públicas como uma continuação das atividades governamentais passadas com apenas modificações incrementais”¹⁴ (Dye, 2017, p. 15).

Convém destacar que cada ator inserido na tomada de decisão introduz novos problemas e possíveis soluções, influenciando no resultado do processo. Essa compreensão da dinâmica permite identificar como o agente define a política em termos de problemas e soluções, desde sua adoção até a implementação e a avaliação.

As abordagens para a tomada de decisão proporcionam diferentes visões da realidade. A análise baseada em modelos conceituais, como o modelo de fase, o modelo de fluxos e o modelo de interações entre atores, oferece insights distintos sobre a complexidade desse momento. Trata-se de perspectiva que destaca a multiplicidade de arenas políticas, momentos e atores que contribuem para a construção de uma decisão.

A próxima etapa é a implementação, que consiste em colocar em prática aquilo estabelecido pela etapa anterior, de tomada de decisão. Para Secchi (2012), essa fase ocorre quando os atores responsáveis devem estar atentos aos possíveis conflitos técnicos, legais, organizacionais, e é necessária uma parceria com outros atores que não

¹³ Tradução livre da autora de: “A rational policy is one that achieves ‘maximum social gain’; that is, governments should choose policies resulting in gains to society that exceed costs by the greatest amount, and governments People States should refrain from policies if costs exceed gains”

¹⁴ Tradução livre da autora de: “Incrementalism views public policy as a continuation of past government activities with only incremental modifications”.

só estatais, como: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública.

Duas classificações se destacam, as chamadas de *top-down* e *bottom-up*. A primeira consiste em uma hierarquia na qual apenas os formuladores e os implementadores (sujeitos políticos da administração) podem interferir no processo. O modelo *bottom up*, por sua vez, é feito de maneira ascendente e mais heterogênia, pois considera os diversos atores envolvidos e não só os sujeitos formuladores e administradores.

Já a avaliação é uma etapa que não está fixa em um determinado período, ela pode ser feita antes (*ex ante*), durante como forma de monitoramento (*initinere*), ou depois (*ex post*). Alguns autores diferenciam “monitoramento” de “avaliação”, pois acreditam que o primeiro é desempenhado internamente como uma atividade de gestão, para aferir a evolução do projeto, considerando as metas de seu início e seus resultados. Enquanto que a avaliação consiste na aplicação de critérios para determinar a permanência de uma política pública, examinando as alterações no problema público e verificando se há evidências de melhoria do bem-estar social em relação ao problema. A interseção entre as duas formas resulta na ilação de que precisam gerar dados acerca de determinada política pública e podem ser incorporados em qualquer fase do ciclo, pois ambos têm por objetivo compreender se o preço do investimento está obtendo retorno.

Nesse contexto, a avaliação pode ser interpretada como um processo analítico que emite um juízo de valor sobre as políticas implementadas. Isso implica na aplicação de critérios pré-definidos, como justiça social, eficiência, redução de custos, equidade, entre outros, para determinar o sucesso ou fracasso de uma política pública. Essa análise envolve uma cuidadosa consideração de como a política atende a esses critérios, permitindo a avaliação abrangente de sua eficácia e impacto. A avaliação é a etapa de maior complexidade, pois debruça-se sobre alcance de metas, verificação de impactos esperados e inesperados, medição da produção, custos, funcionalidade da *accountability* dos atores responsáveis pela política pública. Para estabelecer essas questões exige-se a eleição de critérios, padrões e indicadores.

Os critérios comumente utilizados são: economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia, equidade. Já os indicadores são artifícios que podem ser criados para medir entrada, saída e o resultado. Por fim, padrões são mecanismos de

comparação, por exemplo, um padrão histórico é o comparativo entre um determinado período para aferir se a política melhorou ou piorou.

Além disso, é importante ressaltar que as políticas públicas se apoiam também no Direito como meio procedimental para a execução de programas visando à promoção da dignidade humana. O entrelaçamento entre o ciclo de políticas e os princípios jurídicos confere perspectiva à multidimensionalidade da gestão pública e à necessidade de abordagens integradas para alcançar os objetivos sociais almejados. Nesse sentido, os direitos sociais representam uma evolução, marcando a mudança do Estado de uma função passiva para uma ativa, com maior preocupação na realização de ações que garantam os direitos econômicos, sociais e culturais. Essa mudança amplia a noção de dignidade humana, à medida que novos direitos fundamentais são reconhecidos, em resposta às crescentes formas de opressão. Neste contexto, políticas públicas fundadas em princípios jurídicos tornam-se necessárias para a promoção da dignidade humana, destacando a importância de estratégias conjuntas na gestão pública para efetivar os objetivos sociais e expandir os direitos sociais diante das contínuas mudanças:

Os direitos sociais representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional, característico das obrigações de fazer que surgem com os direitos sociais(...) Como se pode ver, os direitos sociais, ditos de segunda geração, que mais precisamente englobam os direitos econômicos, sociais e culturais, foram formulados para garantir, em sua plenitude, o gozo dos direitos de primeira geração (...) O conteúdo jurídico da dignidade humana vai, dessa forma, se ampliando à medida que novos direitos vão sendo reconhecidos e agregados ao rol dos direitos fundamentais. Isso ao mesmo tempo em que se multiplicam as formas de opressão, tanto pelo Estado como pela economia. (Bucci, 2006, p. 3).

Para Bucci (2006), essas questões são reflexos de um processo que, ao longo do século XX, aumentou a intervenção do Estado no domínio econômico, resultando em alterações qualitativas da presença estatal. O Estado passou a desempenhar o papel de partícipe, indutor ou regulador do processo econômico, atendendo às demandas da cidadania por ampliação de direitos. No entanto, é importante ressaltar que a preservação da esfera individual de liberdade em face do Estado, conquistada a partir do século XVIII, está associada à formação de uma "consciência institucional garantística". Em países que se democratizaram mais tarde, as reivindicações por liberdade se relacionam com a construção do Estado social, o que torna mais difícil a elaboração constitucional nos Estados que não consolidaram plenamente o Estado liberal. Em suas palavras:

Nos Estados que tardaram mais a criar as condições de funcionamento do Estado liberal, as demandas por liberdade vêm associadas a um pleito pela realização do Estado social. Isso explica que a tarefa constitucional nos Estados de democratização mais recente seja imensamente maior e mais onerosa do que nos Estados onde as tarefas básicas da civilização foram cumpridas há mais tempo, num período em que as relações sociais não haviam sido permeadas tão profundamente pelo direito, como ocorre hoje” (Bucci, 2006, p. 7).

Por outro lado, Massa-Arzabe (2006) destaca que o Estado contemporâneo não pode ser dissociado da ação sobre os rumos da sociedade. Nesse sentido, a legitimidade e legitimação do Estado estão atreladas à busca pelo aprimoramento da vida em comum, o que demanda a inscrição de objetivos em normas jurídicas. Assim:

Hoje é indissociável à noção de Estado a ação sobre os rumos da sociedade, ação esta que deve estar direcionada a buscar o aprimoramento da vida em comum como requisito da legitimidade e de legitimação. É também assentado que o Estado deve valer-se do direito para tanto, fazendo inscrever os objetivos a serem alcançados em normas jurídicas, sejam elas constitucionais, sejam infraconstitucionais. Com isto, o direito passa a apresentar, além de suas funções tradicionais identificadas, outras já plenamente enraizadas, em que vem caracterizado como médium para o estabelecimento desses objetivos, cuja materialização é implementada por meio de políticas públicas econômicas e sociais” (Massa-Arzabe, 2006, p. 51).

A partir dessas duas abordagens, compreende-se que a construção e consolidação do Estado contemporâneo estão intrinsecamente ligadas à efetivação dos direitos fundamentais e à promoção do bem comum. Nos Estados que enfrentam a tarefa constitucional em contextos de democratização mais recente, a complexidade é maior, pois a sociedade demanda tanto a consolidação do Estado liberal quanto a concretização do Estado social. Esses desafios são amplificados pela crescente permeação das relações sociais pelo direito na sociedade atual.

1.4.1. A Constituição de 1988 como matriz das Políticas Públicas

O artigo 3º da CF/88, apresenta os objetivos fundamentais da República. Define a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e assume a posição de garantidor do desenvolvimento nacional e da erradicação da pobreza e redução das desigualdades e promoção do bem todos. Da mesma maneira, a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos apresentados no primeiro artigo. Isso demonstra que o estado brasileiro

assumiu um compromisso não apenas com a democracia, mas em consolidar também políticas públicas para a persecução desses objetivos (Moroni, 2005).

Posteriormente são designadas as competências de cada ente federativo, bem como as competências concorrentes. Dentre elas, destacam-se a proteção e conservação do patrimônio público, o cuidado com a saúde e assistência pública, a proteção do meio ambiente e combate à poluição, a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, o combate à pobreza e marginalização, além de matérias como direito tributário, orçamento, produção e consumo, proteção ao patrimônio histórico e cultural, educação, cultura, pesquisa e inovação, previdência social, entre outras.

Todas as esferas federativas devem se envolver na instituição de políticas públicas, principalmente aquelas compartilhadas, como a saúde, a educação e a assistência social. Essa característica acentua o modelo de federalismo cooperativo.

A descentralização político-administrativa trazida pela Carta Cidadã cria mecanismos que facilitam o controle social, a participação por meio de competências delimitadas e a maior autonomia política, administrativa e financeira para os municípios. Esse processo facilita a promoção de políticas públicas participativas pois:

É no território local que se localizam instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde, etc. Mas o poder local de uma comunidade não existe a priori, tem que ser organizado, adensado em função de objetivos que respeitem as culturas e diversidades locais, que criem laços de pertencimento e identidade socio-cultural e política. (Gohn, 2004, p. 24)

A Constituição de 1988 inovou com as transferências de recursos, distribuindo mais a renda por meio de fundos de participação. A independência dos municípios estabeleceu um cenário propício a mudanças. As administrações locais foram amplamente favorecidas pela descentralização fiscal, passaram a impulsionar iniciativas em diversas esferas, tais como meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento, habitação e urbanização, crianças e jovens, emprego e renda, projetos agrícolas. Existe, contudo, uma enorme disparidade socioeconômica entre os milhares de municípios. Isso resulta de distintas orientações partidárias, de prioridades em políticas públicas e das capacidades fiscais e administrativas para lidar com os diversos problemas locais. Em suma, a Constituição foi estopim para a disseminação de políticas públicas ao instituir a descentralização (Pinho; Santana, 2002).

Arantes e Couto, analisaram a versão original da Constituição de 1988 utilizando Metodologia de Análise Constitucional (MAC), que trabalha alguns pontos como: a classificação dos dispositivos, o estabelecimento de uma hierarquia normativa, as Interconexões entre dispositivos, a análise comparativa e o contexto histórico e político. Assim concluíram que:

A versão original da Constituição de 1988 contém 245 artigos. Decompostos em parágrafos, incisos e alíneas, eles se desdobram em 1.627 dispositivos. Para efeitos desta primeira contabilidade do texto constitucional, preferimos excluir o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por sua natureza específica de regra de transição. Depois de rigoroso exame de cada um dos 1.627 dispositivos da Carta original e aplicação da Metodologia de Análise Constitucional (MAC), concluímos que 30,5% deles podem ser classificados seguramente como policy e 69,5% dizem respeito a normas de caráter constitucional – polity (Arantes E Couto, 200)

Assim, significa que 30,5% das normas constitucionais se mostram relativas a políticas públicas, diretrizes, ou programas e medidas que orientam a atuação do Estado em diferentes áreas. O restante é atribuído a normas de caráter de estrutura do estado, como repartição de poderes. Isso indica que a Constituição de 1988 é mais abrangente em termos de políticas públicas e direitos sociais do que as constituições anteriores, refletindo uma mudança de paradigma em relação aos temas abordados pela Carta Magna. Isso pode insinuar uma maior preocupação com questões sociais e a busca por uma abordagem mais inclusiva e abrangente nas políticas públicas do país.

1.5. Conselhos gestores: breves considerações

Como já foi dito anteriormente, a busca por maior participação social foi motivada pela opressão e violência estatal, o que levou à demanda por uma constituição mais propícia à participação cidadã. Durante a década de 1970, surgiram os chamados Conselhos públicos ou Conselhos gestores, que tinham como objetivo discutir políticas e ações governamentais. No entanto, esses órgãos operavam com autorização e supervisão do Estado, carecendo de caráter deliberativo (Gohn, 2011).

A redemocratização do Estado brasileiro teve como grande aliada a luta pela participação social. Munidos dessa reflexão, os movimentos sociais e os demais setores organizados da sociedade civil buscaram o reconhecimento de espaços físicos de debate

e reflexão. Esses espaços eram frequentados paritariamente por instituições públicas, privadas e pela sociedade civil organizada, e tinham poder deliberativo.

Dessa maneira, a criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil está relacionada aos processos políticos ocorridos desde o fim da ditadura militar e às reformas administrativas que buscaram descentralizar o poder. Segundo Gohn (2001), esses Conselhos são resultado tanto da demanda da população por descentralização do poder quanto da crise das instituições públicas. Fazem parte das reformas estatais que têm como objetivo reduzir custos e transferir responsabilidades para os cidadãos, que são tratados como usuários ou clientes dos serviços públicos (Gohn 2001).

Assim, surgiram os Conselhos temáticos de participação social, reconhecidos como legítimos nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) pela Constituição de 1988. Esses Conselhos permitiam que os cidadãos participassem e propusessem projetos e ações em diversas áreas, como saúde, educação e assistência social. Além disso, consolidaram formas autônomas de combate às políticas hegemônicas e possibilitaram instrumentos de expressão e representação popular.

De acordo com Gohn (2011), existem três tipos de Conselhos. Os primeiros são os Conselhos originários do Poder Executivo, criados durante o regime militar para mediar as relações e frear as ações dos movimentos sociais. Em seguida, os conselhos da década de 1970, como já mencionado anteriormente, aqueles pouco efetivos. E em terceiro lugar, os instituídos em virtude da democratização e descentralização, apresentados na CFRB/88.

Os conselhos de política foram estabelecidos com base em princípios fundamentais, que incluem a promoção da participação ativa da sociedade na tomada de decisões políticas, a representação de diferentes perspectivas e interesses relacionados aos direitos de cidadania, a realização de debates inclusivos e transparentes antes das decisões serem tomadas, a divulgação pública das posições, debates e decisões relevantes, e a autonomia para estabelecer regras e critérios de funcionamento. Assim, os pilares dos conselhos são Participação, Representação, Deliberação, Publicidade e Autonomia (Cunha, 2009).

Esses Conselhos populares institucionalizados ganharam força na década de 1990 e sua organização continua até os dias atuais. Muitos Conselhos federais, estaduais e

municipais em diversas áreas são reconhecidos por lei e/ou decreto e contam com a participação ativa de diversos segmentos sociais na construção de políticas públicas. Alguns Conselhos, como os de saúde, são exigidos por lei. A institucionalização dos Conselhos representou um avanço na elaboração de políticas públicas e no reconhecimento da participação social como um instrumento importante para o sucesso dos projetos de melhoria social.

Apesar da expansão, foi observada uma homogeneização de algumas características organizacionais nos Conselhos. Elementos como a representação paritária da sociedade civil, a existência de um plenário e a tomada de decisões importantes em plenário são constantes na organização dos Conselhos. Isso indica a presença de atores da sociedade civil nessas instituições, embora o efeito democratizante possa variar em cada situação. Dessa forma, os Conselhos foram criados em diversas áreas, incluindo saúde, educação, assistência social e segurança pública.

Os Conselhos e o orçamento participativo possuem três características básicas que foram identificadas. Primeiramente, envolvem a cessão de soberania do Estado em favor de uma forma de deliberação pública e participativa, permitindo a formação de maiorias e minorias através de embates argumentativos. Em segundo lugar, essas experiências tratam a informação detida pelos atores sociais como pública, ao contrário do que é comumente restrito na esfera política.

Para direcionar recursos do governo a áreas prioritárias, é necessário fazer uma estimativa de receitas e gastos, assim, o orçamento público é o reflexo quantitativo da atividade econômica desempenhada pelo Estado. Entretanto, o ideal funcionamento desse mecanismo depende da capacidade de implementar as políticas previstas, o seu monitoramento e a transparência fiscal. Considerando essas questões, foi desenvolvida a ideia de orçamento participativo, fundamentado em aspectos como descentralização da gestão municipal e a democracia participativa.

Amaral (2015, p. 170), compreende o orçamento participativo como:

um instrumento de governança democrática de cooperação, assentado na participação direta dos cidadãos, e se opera por processos reflexivos de debates em consulta e/ou em codecisão deliberativa, para definição das prioridades de investimentos do orçamento público em um determinado

território, exigindo por parte do poder público a contra partida da transparência.

Assim, com amparo no Estatuto da Cidade, em especial no 4º, como acima foi destacado, o orçamento participativo é um planejamento democrático no qual indivíduos comuns participam do processo deliberativo, definindo as prioridades orçamentárias com base em sua realidade cotidiana. No município de Rio das Ostras, o orçamento participativo é estabelecido pela Lei nº 780/2003 e atualizado pela Lei 2159 e 2163/2018. É operado por meio do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo, que está vinculado à Secretaria de Gestão Pública e é composto por 52 conselheiros, sendo 7 deles indicados pelo Poder Público. Os 45 restantes são eleitos em conferências realizadas a cada dois anos. Dessa forma, são designados 3 conselheiros para cada setor¹⁵.

No próximo capítulo, será abordado a relação entre Orçamento Público e Orçamento Participativo, explorando como essas duas dimensões se interconectam e podem contribuir para a consolidação da participação social

¹⁵ Setor é uma forma de organização municipal que divide as localidades próximas em 15 setores nomeados com as letras do alfabeto de A à O

2. ORÇAMENTO PÚBLICO E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.

Neste capítulo, aprofunda-se a temática orçamentária, trabalhando-se, assim, tanto o orçamento público quanto o orçamento participativo. No âmbito do orçamento público, a análise parte de uma das especificidades e princípios constitucionais. Desse modo, busca-se apresentar seus fundamentos jurídicos e seus princípios constitucionais, as leis orçamentárias como Plano Plurianual, Lei de Diretrizes e Lei Orçamentária Anual. O capítulo também abrange a lei de responsabilidade fiscal, que estabeleceu uma gestão financeira mais eficiente e explora as noções de receitas e despesas públicas.

Faz-se necessário aprofundar a doutrina orçamentária, uma vez que isso demonstra a dificuldade que os municípios estão sujeitos à participação social, considerando que falta de familiaridade sobre os aspectos orçamentários pode limitar a efetividade da participação da comunidade.

Posteriormente, debruça-se sobre o Orçamento Participativo, que promove uma outra acepção do orçamento público alicerçada na democracia participativa. Essa iniciativa procura estreitar os laços entre a comunidade e as instâncias governamentais, permitindo que os cidadãos contribuam diretamente para a definição das prioridades e necessidades locais. Comumente implementado em níveis municipais e regionais, o Orçamento Participativo oferece aos residentes a oportunidade de propor, debater e votar sobre projetos que consideram mais relevantes para o desenvolvimento de suas comunidades.

2.1. O ORÇAMENTO PÚBLICO E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORÇAMENTÁRIOS

O orçamento público possui duas dimensões. A primeira diz respeito a sua instrumentalização como mecanismo para o planejamento governamental, ou seja, um documento que especifica as despesas da administração pública por um ano para se buscar o equilíbrio com as previsões de arrecadação. Sua função não se resume apenas ao registro das transações financeiras, mas também programa e direciona os recursos para atender às necessidades e prioridades governamentais (Gadelha, 2017).

Embora o orçamento seja percebido como um processo em constante evolução, dinâmico e adaptável, o orçamento público também é um ato formal do Legislativo, que concede seu aval e viabiliza a efetuação de gastos de todos os Poderes. Assim, o orçamento é uma lei e precisa de fundamento jurídico para estar em harmonia com o ordenamento (Gadelha, 2017).

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu texto um título sobre a Tributação e o Orçamento, possuindo um capítulo inteiro sobre as Finanças Públicas em que se discutem as normas gerais e outras questões, como gestão da dívida pública, concessão de garantias, emissão e resgate de títulos da dívida, fiscalização financeira, operações de câmbio, compatibilização das funções de instituições de crédito e a sustentabilidade da dívida, mas que não se limitam dada a abrangência do tema (BRASIL, 1988).

Ao mesmo tempo, o Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) entra em cena, estabelecendo regras específicas para a distribuição de recursos entre as regiões. Este texto não apenas define critérios para a exclusão de certas despesas, mas também estipula normas para orientar o processo de elaboração do orçamento público. É importante notar que essas regras permanecerão em vigor até a promulgação de uma lei complementar específica que trate dessas questões de maneira mais abrangente.

Sobre a sustentabilidade da dívida, a lei complementar deve abordar indicadores de apuração, níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida, trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação, medidas de ajuste, suspensões e vedações, além do planejamento de alienação de ativos com o propósito de reduzir o montante da dívida.¹⁶

Conforme anteriormente mencionado, havia necessidade de uma lei complementar para regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal de 1988. Assim, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que estabelece normas orientadoras para as finanças públicas no país. Seu propósito é condicionar a ação dos

¹⁶ Conforme o texto constitucional, "VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: a) indicadores de sua apuração; b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição" (BRASIL, 1988).

governantes aos limites estritos de sua efetiva capacidade de gasto, prevenindo déficits fiscais e o descontrole das contas públicas. Reserva-se uma seção específica para uma exploração mais detalhada desse assunto.

Outra norma que compõe o estudo das finanças é a lei 4.320/1964, acolhida com status de Lei Complementar pela CFRB/88, estatui normas gerais de Direito Financeiro. Essas normas visam orientar a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estimulando o planejamento, controle e transparência nas informações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais.

Também há o Decreto-Lei 200/1967, que em seu artigo 7º, já definia o orçamento público como um dos quatro instrumentos básicos do planejamento, ao lado dos planos e programas nacionais, setoriais e regionais, do programa de governo e da programação financeira. Seu objetivo é modernizar a administração pública por meio da utilização de instrumentos gerenciais, normatizando e padronizando procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária.

Nesse contexto, são criados os instrumentos legais essenciais: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, que serão abordados mais à frente. Assim, busca-se unificar as diretrizes constitucionais sobre assuntos orçamentários como uma norma geral, exigindo a observância por parte de todos os entes federativos.

O PPA é a lei mais abrangente, pois engloba as despesas de duração continuada, as de dois exercícios financeiros ou mais. A LDO, por sua vez, fixa os parâmetros gerais para a orientação da LOA e, dentre outras coisas, estabelece suas metas e prioridades. Tem vigência menor que o PPA. E a LOA, em consonância com as demais leis, tem por função primordial estimar a receita pública e fixar a sua despesa para o exercício financeiro (Leite 2020, p. 200).

2.1.1. Plano Plurianual

É a instituição normativa que arquiteta o planejamento estratégico do governo de longo prazo e, com isso, afeta na elaboração da LOA e LDO. O PPA¹⁷ é apresentado como um plano que contém todas as diretrizes para a administração pública cumprir as metas e objetivos planejados ao longo do mandato governamental. É descrito como o principal instrumento de planejamento das ações do gestor público, sendo conhecido também como "programa de governo". As diretrizes estão relacionadas aos propósitos amplos da atuação do governo para o período do mandato presidencial, enquanto os objetivos são detalhados em programas, nos quais estão contidas as ações específicas, como projetos e atividades.

O PPA traz estabilidade social na medida em que o cidadão já sabe os gastos e planejamento do governo, assegura "ao cidadão a possibilidade de programação da sua vida, a médio prazo, nos limites e dos propósitos ali estabelecidos, fazendo suscitar a tranquilidade suficiente para o exercício de suas atividades pessoais na mesma linha das diretrizes oficiais" (Leite, 2020, p. 200-201).

Para Gadelha (2017), o PPA tem um papel fundamental do planejamento na gestão orçamentária, uma vez que é durante esse processo que o governo brasileiro delinea sua estratégia para implementar significativos investimentos públicos. Assim, é na dimensão de planejamento que se aprofunda as metas governamentais. Não pensando em mensurar a capacidade física ou financeira do estado.

A sua duração quadrienal oferece possibilidade de adequação de prioridades a médio prazo pelo Poder Executivo Local ou Federal, já que estados e municípios têm suas próprias leis orçamentárias e PPAs, considerando as responsabilidades específicas de cada ente federativo. Nesse momento são considerados os gastos necessários para garantir a oferta constante de bens e serviços públicos.

Embora o PPA seja elaborado para quatro anos, não coincide exatamente com o período de mandato do governante. A vigência do PPA se inicia no segundo ano do mandato e vai até o último dia do primeiro exercício financeiro do mandato seguinte,

¹⁷ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

permitindo ao governante iniciar seu mandato com a proposição do programa de trabalho e a adaptação de sua plataforma eleitoral.

2.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias

Conforme explica Leite (2020, p. 204-205), “A LDO surgiu por meio da Constituição Federal de 1988,¹⁸ como elo entre o planejamento e o operacional”. Ainda, “a LDO tem o conteúdo voltado para o seu planejamento operacional, de curto prazo” (Leite, 2020, p. 204-205), com vigência no período de 17 de julho de um exercício, até o dia 31 de dezembro do exercício subsequente.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é muito importante no processo orçamentário do governo federal. É elaborada antes do orçamento anual e encaminhada para o Poder Legislativo Federal (Congresso Nacional) para discussão. Nesse sentido, a LDO define metas e prioridades para o exercício seguinte, incluindo despesas de capital, orientando, assim, a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Além disso, a LDO influencia a legislação tributária.

É na LDO que são delineadas as despesas mais importantes que o Poder Executivo deve realizar a cada ano, conectando o plano estratégico de médio prazo, estabelecido no Plano Plurianual, com o plano operacional de curto prazo representado pelo orçamento anual. A LDO traz uma série de regras para a elaboração, organização e execução do orçamento, além de definir as prioridades que devem constar na LOA.

Entre suas funções, a LDO determina questões como o reajuste do salário mínimo, a poupança anual para pagar a dívida pública e eventuais alterações na cobrança de tributos. Além disso, ela influencia as políticas de investimento das agências de fomento, como o BNDES, que utilizam recursos públicos federais para financiar projetos de desenvolvimento. Além das funções específicas, a LDO, de acordo com a Constituição Federal de 1988, fixa parâmetros para a elaboração das propostas de orçamento pelos

¹⁸ Art. 165 §2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Poderes da União e pelo Ministério Público, e autoriza concessão de vantagens ou aumentos de remuneração aos servidores, com ressalvas para empresas públicas e sociedades de economia mista.

A LDO se desdobra em cinco funções, quais sejam 1 - Elaborar metas e prioridades da administração, inclusive para o próximo ano; 2 - Orientar a elaboração da LOA; 3 - Dispor sobre alterações na legislação tributária; 4 - Fixar a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; e 5 - Autoriza a concessão qualquer título.

Para Leite, em parte, crises fiscais são frutos de um desrespeito procedimental com a LDO, nesse sentido:

De certo modo, parte da crise fiscal que grassa o país é devido a alterações na legislação tributária, sem previsão na LDO, o que demandaria planejamento para a compensação da receita renunciada. Os recentes benefícios fiscais concedidos pela União, por exemplo, com a desoneração da folha de pagamento, iniciado com a Lei n. 12.546/11, ao substituir a contribuição patronal para a seguridade social cobrada sobre a folha de pagamento para a cobrada sobre o faturamento da empresa, geraram, neste caso, perda de receita superior a R\$ 30 bilhões de reais, sem a necessária compensação da renúncia da receita fiscal (Leite, 2020, p. 205).

Logo, para Leite, existe a necessidade de uma abordagem mais cuidadosa e integrada na elaboração da legislação tributária, considerando seu impacto nas finanças públicas e garantindo a previsão de compensações na LDO a fim de evitar desequilíbrios orçamentários prejudiciais à estabilidade fiscal do país.

2.1.3. Lei Orçamentária Anual.

A LOA apresenta a programação dos gastos governamentais em diversas áreas, assim como a previsão das receitas para cobrir esses gastos, o seu processo orçamentário, sua estrutura está ligada e possui inter-relação com outros instrumentos legais.

É essencial para um planejamento orçamentário eficaz, semelhante ao que uma família faria para garantir equilíbrio financeiro. É preciso prever receitas e despesas, considerando possíveis imprevistos. Além disso, enfatiza a necessidade de flexibilidade e ajustes entre o orçamento previsto e o realizado, dada a possibilidade de variações nas receitas e despesas (Gadelha, 2017).

A estrutura da LOA compreende o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimento e o Orçamento da Seguridade Social. Cada uma dessas partes tem suas próprias características e abrange diferentes áreas do governo, como educação, saúde, transporte e segurança.

A relação entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA é destacada como fundamental, com a exigência de compatibilidade entre esses instrumentos, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O PPA abrange um período de quatro anos, enquanto a LDO e a LOA são para um ano.

Inovação trazida pela CRFB/88, o orçamento anual trata das finanças públicas de todo Brasil. Apresenta suas receitas e despesas para colocar os planos previstos no PPA e as metas e prioridades da LDO, ou seja, traz ainda mais previsibilidade. Para Leite, trata-se de:

uma lei que prevê receitas e fixa despesas. Na parte da receita, parece simples dizer que, pelo grau de previsibilidade existente na economia, bem como pelo suporte fático da ciência das finanças, a elaboração do orçamento na atualidade não perpassa pelos males que outrora o impregnaram, seja com a superestimação de receita, o que dava vazão para gastos elevados, seja pela previsão irreal de despesas, que permitia ao Executivo gastar como quisesse e prever despesas sabidamente irrealizável (Leite, 2020, p. 215).

Neste sentido, a elaboração do orçamento, na parte da receita, parece ser uma tarefa mais simples nos dias de hoje. O autor argumenta que, devido ao grau de previsibilidade existente na economia e ao suporte fornecido pela ciência das finanças, a elaboração do orçamento não enfrenta mais os problemas do passado. Anteriormente, o orçamento era prejudicado por práticas como a superestimação de receitas, o que permitia gastos elevados, e a previsão irreal de despesas, que permitia ao Executivo gastar sem limites, prevendo despesas que eram sabidamente irrealizáveis. A elaboração do orçamento na atualidade se beneficia de uma abordagem mais fundamentada e realista, minimizando práticas prejudiciais que antes afetavam a integridade orçamentária.

Sintetizando as principais diferenças entre eles, na tabela emprestada por Gadelha, temos os principais procedimentos do ciclo orçamentário brasileiro:

Instrumento	PPA	LDO	LOA
Envio ao Poder Legislativo	Até 4 meses antes do final do primeiro	Até oito meses e meio antes do	Até 4 meses antes do final do exercício

	exercício financeiro do mandato do novo Governante (31/08).	encerramento do exercício financeiro (15/04).	financeiro anterior a sua vigência (31/08).
Devolução ao Poder Executivo	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12).	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17/07).	Até o encerramento da sessão legislativa do ano de seu envio (22/12).
Vigência	4 anos Obs.: Até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente.	12 meses (anual)	12 meses (anual)

Elaboração Gadelha 2017

2.1.4. Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei De Responsabilidade Fiscal é uma inovação dos anos 2000, para melhorar a gestão fiscal, estabelecendo mecanismos de transparência, participação e limitação de gastos. A década de 90 foi marcada por déficits fiscais, uma dívida pública exorbitante, gastos consideráveis com pessoal, em um cenário de um federalismo tenso e conflituoso no âmbito fiscal. Dessa forma, buscou-se um novo instrumento para o equilíbrio fiscal brasileiro (Gadelha, 2017; Leite, 2020).

Assim, foi pensada uma nova instituição legal, que fosse aplicada a todos os entes federativos. Já havia previsão constitucional para que fosse regulamentado a utilização dos recursos públicos. Embora inicialmente pareça que a LRF se resume à regulamentação da contabilidade pública, seu escopo é mais amplo e importante. Seu teor normatiza as finanças públicas de maneira geral, tornando-a muito abrangente. Versa sobre planejamento do orçamento, gastos com pessoal, receitas e despesas, etc. Mas, principalmente, veicula orientação e determina a responsabilização dos gestores públicos ao manejar os recursos.

A lei é delineada para promover o planejamento, transparência, equilíbrio nas contas públicas, o cumprimento de metas entre receitas e despesas e a fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas. Dessa forma, eleva o papel dos gestores, ultrapassando a noção básica de meros ordenadores de gastos, e os posiciona como agentes ativos e participantes na administração fiscal responsável.

A LRF é responsável por sistematizar normas e regras já existentes, reunindo e organizando as práticas orçamentárias já instituídas, mas também por introduzir novos conceitos que informam e orientam os gastos públicos. Institui a responsabilidade fiscal como meio de fiscalizar, cobrar e punir gestores que utilizam de má-fé os recursos públicos.

Em seu primeiro parágrafo do primeiro artigo, estabelece suas motivações:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (Brasil, 2001).

O objetivo da lei se posta claro, isto é, prevenir desequilíbrios fiscais resultantes de gastos constantemente superiores às receitas, destacando a importância de focar nas necessidades fundamentais da população.

Para Leite (2020), a lei estabelece 5 pilares para administração de recursos públicos: planejamento, transparência, equilíbrio, controle e responsabilização. Afastando obscuridades sobre gastos com pessoal, endividamento público, metas e mecanismos de compensação para despesas, visando a manutenção de um ajuste fiscal permanente no país. Apesar de ter sido incorporada há algum tempo, ainda há limitações ao seu potencial, uma vez que ainda há bastante rejeições de contas municipais por inobservância das normas. Um exemplo, para Leite (2020), foram as "pedaladas fiscais" ocorridas em 2014. Vejamos:

O exemplo mais recente ocorreu com as chamadas 'pedaladas fiscais', identificadas no ano de 2014 nas contas federais, conforme indicado no parecer opinativo do Tribunal de Contas da União (TCU). Ficou evidenciado que vários pagamentos foram realizados por bancos federais (Caixa Econômica Federal e BNDES) para cobrir despesas relacionadas aos programas federais (Bolsa Família, Seguro Desemprego etc.), sem que tivessem sido recebidos os respectivos repasses de recursos pelo Tesouro. Foram verdadeiras 'operações financeiras realizadas pelo governo, de diversas formas, com o objetivo de obter artificialmente resultados aparentemente melhores nas contas públicas'.

O argumento apresentado pelo governo foi que se tratava de uma prática antiga, nunca anteriormente questionada pelo TCU, o que tornaria surpreendente sua aplicação repentina. Na realidade, isso não passou de uma clara violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que é proibida a liberação de recursos sem receitas suficientes para a execução das despesas, entre outras irregularidades apontadas (Leite, 2020).

O Art. 17 da LRF estabelece a necessidade de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. Para Leite, aplicação progressiva da lei está levando a uma maior seriedade no tratamento dos recursos públicos e à eficácia crescente da legislação financeira.

A Lei apresenta três princípios que se sobressaem:

a. Equilíbrio das Contas Públicas: esse princípio tem como propósito a busca contínua pelo equilíbrio na execução orçamentária. Para isso, é colocado limite de endividamento e amortização da dívida em longo prazo. Além de variáveis como o cumprimento de metas de resultados, obediência a limites e condições relacionadas à renúncia de receita, despesas com pessoal, seguridade social, entre outros aspectos.

b. Transparência: o princípio da transparência enfatiza a divulgação ampla e compreensível das informações relacionadas à situação econômica do Município, Estado ou União. Não se trata apenas de publicar o orçamento, mas também de apresentar relatórios fiscais que demonstrem como os recursos públicos foram utilizados, os resultados dos investimentos, o cumprimento de metas, etc.

c. Planejamento: isso implica que a administração dos recursos públicos deve ser baseada em planos previamente elaborados e sujeitos à aprovação do Poder Legislativo, garantindo legitimidade. Os instrumentos de planejamento mencionados são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A LRF enfatiza a vinculação entre as atividades de planejamento e execução do gasto público.

A abrangência da LRF engloba os três entes políticos no Brasil (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), os três poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário), os Tribunais de Contas (incluindo TCU, Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, quando existentes), e os órgãos da administração pública, tanto direta quanto indireta, como Ministérios, Secretarias, Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, entre outros.

Porém, nem toda a Administração Indireta está sujeita às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal. A obrigatoriedade se aplica apenas às entidades consideradas dependentes, as quais são definidas como empresas controladas que recebem recursos financeiros do ente controlador para despesas com pessoal, custeio geral ou investimentos de capital, excluindo os provenientes do aumento de participação acionária (Leite, 2020).

O Artigo 48 destaca os instrumentos de transparência da gestão fiscal, que devem ser amplamente divulgados, inclusive por meios eletrônicos de acesso público. Entre esses instrumentos estão os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e seus respectivos pareceres prévios; o relatório resumido da Execução Orçamentária e o relatório de Gestão Fiscal. Adicionalmente, as versões simplificadas desses documentos também integram os meios de divulgação. O seu parágrafo único destaca que a transparência será assegurada através do incentivo à participação popular e da realização de audiências públicas. Essas práticas participativas são especialmente relevantes durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos.

2.1.4.1. Créditos Orçamentários Adicionais

A LOA, por prever as receitas e as despesas, também apresenta a figura dos créditos orçamentários, referente aos valores para arcar com as despesas daquele ano. Porém, é possível que haja imprevistos e o orçamento precise sofrer alguma adequação, tendo em vista alguma insuficiência ou despesas não autorizadas. Essa adequação é chamada de créditos adicionais.

Os créditos adicionais são divididos em:

Suplementares – são os créditos destinados a reforço de dotação orçamentária já existente; Especiais – são os créditos destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; Extraordinários – são os créditos destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública (LEITE, 2020, p.177).

2.1.4.2. Despesas

As despesas podem ser classificadas sob diversos prismas, dentro da classificação legal. Podem ser divididas em despesas correntes, que se subdividem em Despesas de Custeio e Transferências Correntes e Despesas de Capital, subdivididas em: Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital.

Nesse sentido, Despesa de Custeio são “as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis” (Brasil, 1964). Ou seja, seu pagamento tem origem de contraprestação.

Já as Transferências Correntes são as “dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado” (Brasil, 1964). Nesse caso, não existe necessariamente uma contraprestação.

Por sua vez, os investimentos – subclassificação da despesa de capital – são compreendidos como:

dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro (Brasil, 1964).

Por conseguinte, as Inversões Financeiras são:

as dotações destinadas a aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros (Brasil, 1964).

Por fim, as Transferências de Capital são compreendidas como:

as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública (Brasil, 1964).

Para melhor ilustração, Leite (2020) propõe uma tabela para organizar os conceitos. Vejamos:

Tabela – Classificação das Despesas

DESPESAS DE CUSTEIO		
Despesas de Custeio		Transferências correntes
<ul style="list-style-type: none"> • Pessoa Civil • Pessoal Militar Material de • Consumo Serviços de • Terceiros • Encargos Diversos 	<ul style="list-style-type: none"> • Subvenções Sociais • Subvenções Econômicas • Inativos • Pensionistas • Salário Família e Abono Familiar • Juros da Dívida Pública • Contribuições de Previdência Social • Diversas Transferências Correntes. 	
DESPESAS DE CAPITAL		
Investimentos	Inversões Financeiras	Transferências da Capital
<ul style="list-style-type: none"> • Obras Públicas • Serviços em Regime de Programação Especial • Equipamentos e Instalação • Material Permanente • Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Agrícolas 	<ul style="list-style-type: none"> • aquisição de Imóveis • Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais Financeiras • Aquisição de Representativos de Empresa em Consórcio • Constituição de Fundos Rotativos • Concessão de Empréstimos 	<ul style="list-style-type: none"> • Amortização da Dívida Pública • Auxílios para Obras Públicas • Auxílios para Equipamentos e Instalações • Auxílios para Operações Financeiras • Outras Contribuições,

Fonte: adaptada de Leite 2020

2.1.4.3. Receitas

As Receitas Públicas não se limitam apenas aos recursos provenientes da tributação. Embora a arrecadação de impostos seja uma fonte significativa, o governo possui outras formas de obter recursos para financiar suas atividades. Além da tributação, o governo possui patrimônio que pode ser explorado para gerar receita. Isso inclui a venda, privatização, concessões, alienações e outras atividades que envolvem o uso eficiente dos ativos públicos.

Nesse contexto, as receitas públicas se dividem em duas categorias fundamentais: as Receitas Derivadas, provenientes do poder de tributação do Estado, abrangendo impostos,

taxas e contribuições de melhoria; e as Receitas Originárias, decorrentes do patrimônio estatal, incluindo privatizações, alienações, concessões e a cobrança de serviços. Além disso, a classificação por Categoria Econômica destaca as diferenças entre Receitas Correntes, arrecadadas durante o exercício fiscal, e as Receitas de Capital, que, embora também aumentem as disponibilidades financeiras, não impactam diretamente o patrimônio líquido, exigindo contrapartidas (Gadelha; Leite).

A tabela abaixo oferece uma visão mais detalhada dessas distinções:

Tipo de Receita	Descrição
Receitas Derivadas	Obtidas pelo poder de polícia do Estado em tributar a população. São classificadas em:
	- Receita Tributária: Decorre do poder de tributar, compreendendo impostos, taxas e contribuições de melhoria. Arrecadada de forma impositiva, sem contraprestação específica (impostos) ou com contraprestação obrigatória (taxas).
Receitas Originárias	Decorrem do patrimônio do Estado e incluem:
	- Privatizações, alienações, concessões, etc.: Recursos obtidos pela Administração Pública através da venda de ativos. - Cobrança de Serviços: Receitas provenientes da prestação de serviços públicos ou exploração de atividades econômicas. Pagas voluntariamente por quem deseja o serviço ou bem.
Categoria Econômica	Classificação das receitas de acordo com sua natureza, divididas em:
	- Receitas Correntes: ¹⁹ Arrecadadas durante o exercício fiscal, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado. Financiam programas e ações de políticas públicas. Exemplos incluem tributos como IPI, IOF e Imposto de Renda. - Receitas de Capital: Também aumentam as disponibilidades financeiras, mas não afetam o patrimônio líquido, pois geram contrapartidas. Exemplo: recursos obtidos através de operações de crédito, sujeitos a aumento da dívida.

¹⁹ A receita corrente líquida tem sua conceituação estabelecida por lei compreendido como: Art. 2º IV, somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira (Brasil, 2000)

As receitas normalmente são estimadas na Lei Orçamentária Anual, em estrita conformidade com as normas técnicas e legais, especialmente aquelas estabelecidas pelo artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A previsão deve ser cuidadosamente elaborada, levando em consideração os impactos de mudanças na legislação, variações nos índices de preços, crescimento econômico e outros fatores relevantes.

Além disso, existe a necessidade de transparência ao acompanhar a evolução da receita nos últimos três anos, projetar para os dois anos subsequentes e detalhar a metodologia de cálculo e premissas utilizadas. Em resumo, o autor está ressaltando a importância do rigor e da conformidade com regulamentações para garantir uma previsão de receita precisa e fundamentada (Gadelha, 2017).

2.1.5. Princípios Orçamentários constitucionais

Para Leite (2020), princípios são “as normas dotadas de maior abertura, a permitirem maior mobilidade valorativa”. Assim, apresentam um caráter mais subjetivo que concede o benefício da ponderação ao aplicador. “Os princípios, assim, seriam normas jurídicas que estabelecem deveres de otimização aplicáveis em vários graus, podendo ser superados em função de outros princípios colidentes (Leite, p.154, 2020).

Leite (2020), alerta para a especificidade dos princípios relacionados ao Orçamento Público, como anualidade, unidade, orçamento bruto e unidade de tesouraria. Esses princípios são inerentes ao âmbito do orçamento e não se enquadram na teoria geral do direito financeiro. Em contrapartida, outros princípios mais abrangentes, como eficiência, publicidade, legalidade e equilíbrio, têm aplicação em todo o direito (Leite, 2020). Destaca-se a importância de reconhecer que a categorização dos princípios é uma construção sistemática e que diferentes abordagens são possíveis.

2.1.5.1. Princípio da Legalidade

O Primeiro princípio a ser trabalhado é o Princípio da Legalidade, em que sua abrangência transcende o direito financeiro e se aplica a todos os ramos do direito. Está

ligado intrinsecamente com a ideia de Estado Democrático de Direito, sublinhando que a legalidade vincula tanto os cidadãos quanto o Estado às disposições da lei. Isso é particularmente importante nas atividades financeiras estatais, desde a arrecadação de tributos até os gastos realizados, evidenciando a centralidade desse princípio.

A Constituição estabelece regras, especialmente no âmbito do orçamento público, que exigem a observância da legalidade nos gastos. Cinco incisos do Art. 167 proíbem práticas, tais como o início de programas não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários. A realização de despesa estranha à Lei Orçamentária Anual é considerada crime. Há exceção à legalidade no campo da ciência, tecnologia e inovação, permitindo a transposição de recursos sem prévia autorização legislativa. A redação do art. 107 da Lei n. 4.320/64, que permitia aprovação do orçamento de autarquias por decreto, não foi recepcionada pela Constituição (Leite, 2020).

2.1.5.2. Princípio da Exclusividade

O Princípio da Exclusividade oferece coerência na elaboração das leis orçamentárias, impedindo a inserção de qualquer assunto estranho a essa área, sua importância é especialmente devida ao tamanho extenso dessas leis e seus anexos. O autor argumenta que incluir assuntos como a criação de cargos, promoção de servidores ou perdão de dívidas dentro da lei orçamentária seria absurdo, evitando assim situações problemáticas conhecidas como "caudas orçamentárias" ou orçamentos extensos e desordenados. (Leite, 2020)²⁰.

2.1.5.3. Princípio da Programação

²⁰ Art.165. 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O Princípio da Programação está consagrado nos dispositivos constitucionais arts. 48²¹, IV, art. 165, § 4º e 166 § 4º²², que enfatizam a necessidade de focar na implementação de programas que atendam a grupos em determinadas situações, em vez de atender pedidos individualizados, especialmente aqueles resultantes de decisões judiciais. Tal princípio menciona que o Judiciário, em algumas ocasiões, emite decisões que implicam a implantação de programas, sem considerar a necessidade de ajustes nas legislações correspondentes por meio do processo orçamentário. As ações precisam estar alinhadas aos objetivos constitucionais e estabelecidos pelo governo, conforme delineado no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual (Leite, 2020).

Leite (2020) destaca de maneira evidente que essa associação com o princípio da programação é uma característica quase que exclusiva ao setor público:

A Constituição faz claramente a opção por um modelo político voltado à economia de mercado, pois não permite ao Estado intervir na Economia como planejador da livre iniciativa e da livre concorrência. O planejamento e os programas instituídos são apenas indicativos ao setor privado, embora obrigatórios ao setor público (Leite, p.141, 2020).

A norma a qual se refere é o Artigo 174, que determina que o Estado, atuando como agente normativo e regulador da atividade econômica, desempenhará as funções de fiscalização, incentivo e planejamento conforme estabelecido pela lei. O planejamento é considerado determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

2.1.5.4. Princípio do Equilíbrio Orçamentário

O Princípio do Equilíbrio Orçamentário atua como uma diretriz fundamental na administração pública, especialmente após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, e visa garantir que as despesas autorizadas na lei orçamentária não ultrapassem a

²¹ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

²² Art.165 § 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. Art.166 § 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

previsão das receitas. Embora seja agora uma regra elaborar um orçamento equilibrado, a contração de empréstimos é permitida, desde que acompanhada da capacidade concomitante de pagamento (Leite, 2020).

Constitucionalmente, esse princípio é apresentado algumas vezes, como, por exemplo:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (...)

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Ou o papel do senado para limitar o endividamento dos entes federativos:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...)

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Esse princípio também é veiculado ao art. 167 da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta

Em consonância com a constituição, a legislação infraconstitucional por meio do Art. 4º da LRF versa sobre a necessidade de equilíbrio entre receitas e despesas, conforme estipulado na lei de diretrizes orçamentárias, promovendo uma gestão financeira responsável. E também no já trabalhado § 1º, do Art. 1º da LRF, que delimita a essência do instituto, destacando a importância da ação planejada e transparente para manter a estabilidade fiscal, com metas claras entre receitas e despesas.

A LRF é híbrida, com pontos de maiores rigidez em relação aos gastos como um código de conduta fiscal para assegurar o cumprimento das metas fiscais. E aspectos mais flexíveis, como a possibilidade de ampliação de prazos em casos de recessão econômica, mencionada como um mecanismo adaptativo.

Assim, evidencia o compromisso do ordenamento jurídico com o equilíbrio orçamentário, como a necessidade de fonte de custeio para benefícios da seguridade social e limites de endividamento dos entes federativos. E também proíbe a realização de operações de crédito que excedam despesas de capital, evidenciando o compromisso com o equilíbrio.

Para Leite (2020), o equilíbrio orçamentário não deve ser um objetivo em si mesmo, mas sim um parâmetro para promover a responsabilidade no gasto público. Argumenta que a finalidade é evitar políticas desastrosas e não comprometidas com a sustentabilidade financeira. Destaca que o foco principal do direito financeiro é a proteção do ser humano, não apenas a busca pelo equilíbrio entre receitas e despesas. O autor reconhece que, em certas situações, um orçamento deficitário pode ser tolerado em prol da proteção dos indivíduos e para evitar retrocessos sociais. No entanto, ressalta a importância de uma gestão eficiente e responsável, visando sempre o retorno ao equilíbrio financeiro desejado (Leite, p. 143, 2020).

Nesse contexto, pensando no equilíbrio, a EC n.º 95/2016 alterou o ADCT, modificando os regramentos para as despesas primárias por 20 exercícios financeiros. Em outras palavras, congelou os gastos governamentais em saúde, educação, cultura, áreas fomentadas pelo estado para o bem-estar de todos, por 20 anos, pois o exercício financeiro brasileiro vigora de janeiro até dezembro.

Vale ressaltar, também, que, além de incluir novos incisos no ADCT, a EC define a sua revisão no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que funciona como um medidor da inflação auferido mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou seja, os exercícios serão corrigidos somente pelos valores inflacionários do ano anterior.

Posteriormente superada pela emenda 126/2022, que promoveu alterações abrangentes na Constituição Federal e no Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias. Destacam-se mudanças nas emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, estabelecendo limites específicos e destinações para a saúde. Adicionalmente, desvincula parte da arrecadação da União, exclui certas despesas de limites orçamentários e estabelece regras para precatórios. A Emenda também dispensa a observância de limitações legais para atos relacionados a programas específicos, acresce um montante ao limite orçamentário para 2023 e determina a apresentação de um projeto de lei complementar para instituir regime fiscal sustentável. Além disso, autoriza emendas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2023, priorizando ações para políticas públicas às mulheres, revoga diversos artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e entra em vigor na data de publicação.

2.1.5.5. Princípio da Economicidade

O Princípio da Economicidade interessa a outros ramos do direito: a sua noção, introduzida por Peluso (informar o ano), representa a medida do econômico determinada pela valoração jurídica dada à política econômica pela Constituição. Essa abordagem destaca que a aplicação da economicidade é circunstancial, ou seja, depende das peculiaridades do fato tal como se apresenta no tempo e no espaço. Essa delimitação visa interpretar casos distintos considerando suas singularidades, demonstrando uma preocupação em evitar críticas relacionadas à falta de flexibilidade na aplicação do conceito de economicidade (Koury, 2013, p. 452).

Sob a luz do direito econômico, já em outra concepção para o direito financeiro, o princípio apresenta previsão legal entendido como a necessidade de equilíbrio entre receitas e despesas no setor público, evitando que os cidadãos enfrentem maiores sacrifícios ou paguem mais impostos para acessar bens e serviços disponíveis a preços menores no mercado. Importante na eficiência dos gastos públicos, buscando os melhores resultados diante das limitações de recursos e garantindo sua utilização adequada para evitar desperdícios comuns na administração pública. Além disso, a economicidade deve estar alinhada a uma contabilidade de custos rigorosa para minimizar o desperdício de recursos públicos. Desta forma, destaca-se a íntima relação entre o princípio da economicidade e a busca pela eficiência, tornando indispensável a

análise da otimização de custos para alcançar os benefícios mais vantajosos (Leite, 2020, p. 174).

2.1.5.6. Princípio da Anualidade

O Princípio da Anualidade, no contexto do orçamento público, coincide com o ano civil, conforme estabelecido pelo artigo 34 da Lei n. 4.320/64. Essa característica se aplica exclusivamente à Lei Orçamentária Anual, diferenciando-a de outras leis orçamentárias, como o plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Leite, 2020, p.144).

A anualidade não deve ser confundida com a anualidade tributária, prática anterior no sistema tributário brasileiro. Anteriormente, a cobrança de tributos dependia de autorização da lei orçamentária, conforme o artigo 150, § 29 da CF/1967. No entanto, com a entrada em vigor da anterioridade tributária, estabelecida pela Emenda Constitucional nº 1/69, a vinculação da cobrança de tributos à autorização orçamentária deixou de ser necessária. Assim, há distinção entre a anualidade no contexto do direito financeiro e a anterioridade no âmbito do direito tributário (Leite, 2020, p.144).

2.1.5.7. Princípio da Unidade

O Princípio da Unidade estabelece a existência de apenas um orçamento para cada ente da federação em cada exercício financeiro. Isso significa que, apesar da possível divisão em documentos ou subdivisões, como o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos, a orientação política subjacente é única. Visa evitar a criação de orçamentos paralelos, como ocorreu nos anos 1980 com os orçamentos fiscal, monetário e das estatais. O legislador determina que, independentemente da complexidade organizacional de um ente federativo, este deve elaborar apenas um orçamento. A unidade não se refere à unidade documental, mas sim à orientação política consolidada em um único instrumento orçamentário (Leite, 2020, p.145).

Vale ressaltar que, embora o princípio da unidade não tenha suporte explícito na Constituição, o artigo 165, § 5º, menciona que a lei de orçamento deve abranger todos os Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta. A previsão

normativa expressa desse princípio está contida no artigo 2º da Lei n. 4.320/64. Assim, de acordo com o princípio da unidade, os planos de trabalho de autarquias, fundações e estatais dependentes devem ser consolidados em uma única lei orçamentária, não sendo admissível sua previsão separada por decreto (Leite, 2020, p.145).

2.1.5.8. Princípio da Universalidade

O Princípio da Universalidade estabelece que todas as receitas e despesas governamentais devem fazer parte do orçamento, sem exclusões. Esse princípio, junto com os princípios da anualidade e da unidade, constitui a base dos princípios explicitamente mencionados no artigo 2º da Lei n. 4.320/64, e é implicitamente delineado no artigo 165, § 5º, da Constituição Federal.

O artigo 165, § 5º, da Constituição Federal, menciona que a lei orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos vinculados à administração direta ou indireta.

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

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Esse texto expressa o comando do princípio da universalidade, uma vez que abrange todo o conteúdo da Lei Orçamentária Anual. O princípio da universalidade está relacionado à ideia de que o orçamento deve conter todas as receitas e despesas da Administração. Todas as receitas, incluindo transferências, convênios, royalties, subvenções, entre outras, devem ser consideradas na lei orçamentária. Porém, não deve

ser confundido com o princípio da unidade, que se refere à unidade de programação ou coerência, enquanto a universalidade está ligada à abrangência de todas as receitas e despesas. Por fim, pode referir-se tanto ao princípio da unidade quanto ao da universalidade, dependendo do contexto (Leite, 2020).

A súmula 66 do STF, segundo Leite (2020), é considerada como uma exceção ao princípio da universalidade, pois trata de tributos não previstos, mas arrecadados. O autor destaca que a expressão-chave do princípio da universalidade é que "todas as receitas e despesas" (Leite, 2020).

2.1.5.9. Princípio da Transparência Orçamentária

O Princípio da Transparência Orçamentária, embora não esteja expressamente previsto na Constituição, é inferido do artigo 37, que menciona a publicidade como princípio norteador da Administração Pública. A transparência permite a fiscalização das receitas e despesas públicas, sendo um componente fundamental para que o cidadão possa ter acesso às informações necessárias ao exercício desse papel, constituindo-se numa garantia do cidadão e não do Estado (Leite, 2020, p. 147).

O autor destaca normas constitucionais e infraconstitucionais que protegem a transparência, como o artigo 165, § 3º, que estabelece a obrigação do Poder Executivo de publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, um relatório resumido da execução orçamentária (RREO). Além disso, menciona o artigo 31, § 3º, que determina a divulgação e acesso às contas municipais durante sessenta dias anualmente, permitindo que qualquer contribuinte as examine e questione sua legitimidade (Leite, 2020, p. 147).

O artigo 74, § 2º, autoriza qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas, reforçando a participação ativa da sociedade na fiscalização dos recursos públicos. Dessa forma, a Constituição fornece artigos que destacam a divulgação detalhada da aplicação dos recursos públicos e a oportunidade para qualquer pessoa questionar irregularidades ou ilegalidades (Leite, 2020, p. 147).

2.1.5.10. O Princípio da Não Afetação (Não Vinculação) das Receitas de Impostos

Originalmente, no contexto do Princípio da Não Afetação (Não Vinculação) das Receitas de Impostos, a natureza jurídica dos tributos era determinada pelo fato gerador da obrigação, sem relevância para a qualificação a destinação legal do produto da arrecadação. No entanto, com o surgimento das contribuições especiais, o destino da receita tornou-se crucial para diferenciar algumas contribuições dos impostos, embora essa distinção seja principalmente doutrinária e não amplamente reconhecida na jurisprudência (Leite, 2020, p. 161).

A questão de para onde vai o recurso do tributo é tratada como um assunto relacionado tanto ao direito financeiro quanto ao direito tributário. Enquanto o direito financeiro estuda a destinação dos recursos públicos e sua aplicação correta, o direito tributário está mais diretamente envolvido quando se considera a criação de tributos com destinos específicos ou vinculados. Apesar do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) de que a desvinculação de receitas não torna o tributo inconstitucional em sua totalidade, a questão de para onde vão os recursos dos tributos permanece de suma importância, pois ajuda a esclarecer dúvidas tanto no âmbito do direito tributário quanto do direito financeiro. A análise da lei criadora de um tributo e a disciplina dada ao destino de sua receita são fundamentais para compreender essas questões (Leite, 2020, p. 161).

De acordo com o artigo 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os recursos vinculados devem ser utilizados exclusivamente para atender ao propósito ao qual estão vinculados, mesmo que isso ocorra em um exercício financeiro diferente daquele em que foram arrecadados. Por exemplo, se um município arrecada recursos por meio da Contribuição de Iluminação Pública e não os utiliza em um determinado exercício, esses valores não perdem sua vinculação no exercício seguinte, continuando a ser direcionados para o mesmo fim, inclusive nos orçamentos subsequentes. Essa disposição se aplica não apenas a recursos provenientes de programas específicos ou convênios, mas também merece destaque, especialmente porque, no contexto da União, a principal receita muitas vezes decorre da arrecadação de contribuições especiais, e os recursos arrecadados geralmente não são destinados à finalidade prevista (Leite, 2020, p. 162).

2.1.5.11. Princípio da Especificação ou Especialização

Este princípio proíbe a inclusão de dotações globais que não apresentem uma clara discriminação das despesas a serem cobertas. A clareza e precisão no orçamento são consideradas essenciais, permitindo uma análise transparente por parte das partes interessadas. A discriminação detalhada desde a origem dos recursos até sua aplicação final é necessária para avaliações de desempenho gerencial e para a aplicação eficaz dos princípios da economicidade, eficiência e efetividade. Salienta-se a necessidade de evitar dotações genéricas que atendam, indiferentemente, a diversas despesas previstas no orçamento (Leite, 2020).

Leite (2020), aborda duas exceções ao princípio da especificação. Em primeiro lugar, menciona os programas especiais de trabalho, que, devido à sua singularidade, não podem ser detalhados e são financiados por dotações globais. Em segundo lugar, destaca a reserva de contingência, cuja finalidade é lidar com passivos contingentes e riscos fiscais imprevistos. No entanto, mesmo nessas exceções, o autor ressalta que a discriminação das despesas é essencial, e dotações ilimitadas não são permitidas (Leite, 2020).

2.1.5.12. Princípio da Proibição de Estorno

É uma extensão do princípio da legalidade na gestão pública. Esse princípio estipula que o gestor público não pode reorganizar as iniciativas governamentais por meio de transposição, remanejamento ou transferência (TRT) de recursos sem a prévia autorização legislativa. Essa limitação está claramente definida no Artigo 167 da Constituição Federal, que veta a realocação de recursos entre categorias de programação ou órgãos sem aprovação prévia do poder legislativo (Leite, 2020).

Leite (2020), alerta para a mudança na terminologia de "estorno de verba" para "remanejamento, transposição e transferência" na Constituição de 1988, mantendo a proibição de movimentação de recursos orçamentários sem aprovação legal. A semelhança

entre essas três formas de transferência é evidente, pois todas representam maneiras de transferir recursos de uma programação para outra.

O cerne do Princípio da Proibição de Estorno reside na ideia de que o Executivo não deve ter autonomia para redistribuir dotações orçamentárias sem a autorização prévia do Legislativo. Isso decorre do fato de que o orçamento, enquanto lei aprovada pelo Parlamento, deve ser observado em todos os seus aspectos, e qualquer modificação mínima sem aprovação legislativa seria considerada uma violação da lei aprovada (Leite, 2020).

2.1.5.13. Princípio da Unidade de Tesouraria ou Unidade de Caixa

Os recursos públicos precisam ser centralizados, sejam eles de origem ordinária ou extraordinária, orçamentária ou extraorçamentária, em uma única conta. Esse princípio, conhecido como "unidade de tesouraria", é estabelecido pelo Artigo 56 da Lei n. 4.320/64, proibindo a fragmentação para criar caixas especiais. A conta única do tesouro, mantida junto ao Banco Central do Brasil e operacionalizada pelo Banco do Brasil, visa confrontar de maneira unificada os totais de receitas e despesas para assegurar o equilíbrio das contas.

O Artigo 164, § 3º, da Constituição Federal, reforça essa ideia, determinando que as disponibilidades de caixa da União sejam depositadas no banco central, enquanto as dos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos públicos em instituições financeiras oficiais, exceto em casos previstos em lei. O Decreto n. 93.872, de 23 de dezembro de 1986, detalha a normatividade desse princípio.

2.1.5.14. Princípio da Diferenciação das Fontes de Financiamento

O Princípio da Diferenciação das Fontes de Financiamento busca estabelecer um sistema tributário que esteja alinhado com o sistema orçamentário, de modo que a natureza de cada tributo revele características específicas e coesas nos dois sistemas.

Essa abordagem preconiza que: (i) a receita proveniente de impostos deve ser disponível ao Executivo para aplicação em políticas públicas genéricas; (ii) a receita de taxas deve guardar relação direta com o custo do serviço público específico e divisível ou da atividade de fiscalização, buscando justiça fiscal; (iii) a receita de contribuição de melhoria não deve exceder o custo da obra pública; (iv) a receita de empréstimo compulsório deve ser estritamente vinculada à razão que motivou sua criação; e (v) a receita de contribuições especiais deve ser rigorosamente direcionada à finalidade estabelecida em lei.

Qualquer desvio desse padrão pode resultar em uma desorganização sistêmica, sujeita a correção por meio judicial, dado que a fonte de financiamento desempenha um papel fundamental na regularidade da aplicação dos recursos.

Um exemplo claro dessa distinção é evidenciado pelo art. 167, XI da CF/88, que proíbe expressamente a utilização dos recursos das contribuições sociais (art. 195, I, a, e II) para despesas diferentes do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social, conforme estabelecido no art. 201.

Essa separação enfatiza a necessidade de que o destino da receita dos tributos esteja logicamente relacionado à sua natureza jurídica. Enquanto a receita dos impostos é de aplicação livre, as contribuições têm destinações específicas, evitando a confusão das receitas em um mesmo fundo. Vale ressaltar que desviar verbas públicas, conforme estabelecido no art. 315 do Código Penal, é considerado crime.

Exploramos previamente a complexidade do orçamento brasileiro, desafiadora na medida em que possui uma variedade de fontes de receitas e nas distintas destinações de despesas, sendo este panorama regulado por uma extensa rede de normas e regulamentações. Diante dessa complexidade, o próximo tópico trará uma abordagem específica: o orçamento participativo.

2.2. Orçamento Participativo

Como já apresentado anteriormente, o Orçamento Participativo é uma ferramenta de governança democrática colaborativa, fundamentada na participação ativa dos cidadãos, que funciona por meio de processos reflexivos de discussões, consultas e/ou decisões deliberativas. Seu propósito é definir as principais áreas de investimento no orçamento público de uma região específica. Essa abordagem requer, por parte do poder público, o comprometimento com a transparência (Amaral, 2015).

O surgimento do Orçamento Participativo está associado à perspectiva de descentralização administrativa e envolvimento da comunidade. No contexto orçamentário, promove uma discussão mais substancial sobre a viabilidade de introduzir novos princípios. Esses princípios, por serem inovadores, proporcionam oportunidades para debates e disputas, sendo agora reconhecidos pela administração como elementos essenciais na transformação das interações entre o Estado e a sociedade. A participação organizada da população no planejamento dos investimentos municipais é vista como um meio de formar novos atores políticos e de promover maior transparência nas ações governamentais.

Assim, como uma estratégia inovadora de gestão na administração pública, o Orçamento Participativo representa uma modalidade que adota o método do planejamento democrático participativo. Nesse contexto, a participação ativa da população, conduzida por meio de fóruns especializados, determina as prioridades de investimento que serão integradas à construção do orçamento anual. A proposta do Orçamento Participativo foi concebida com base em uma nova perspectiva de democracia, que não apenas incorpora novos participantes sociais historicamente excluídos, mas também engaja os cidadãos em diferentes estágios do processo decisório político-administrativo, desenvolvendo de maneira abrangente essas funções (participação, deliberação e representação).

2.2.1. A diversidade como padrão.

O Orçamento Participativo é caracterizado por processos altamente heterogêneos, constituindo uma alternativa desafiadora para a reforma do Estado, especialmente no contexto da Nova Gestão Pública. Inicialmente implementadas em nível municipal, as experiências de OP exibem ampla diversidade, abrangendo escalas que variam de contextos inframunicipais a regiões e grandes metrópoles.

A diversidade é evidente em experiências nacionais, contribuindo para a dificuldade em estabelecer uma definição única e consensual para o OP. Não obstante, alguns aspectos comuns permeiam essas experiências, proporcionando uma aproximação entre relações complexas e objetivos almejados. Como, por exemplo, Recife e Curitiba foram bem-sucedidas na implementação de propostas que buscavam alterar o relacionamento entre o governo e a sociedade civil. Essas propostas contribuíram para um novo padrão de gestão nas administrações locais dessas cidades.

Para Lüchmann (informar o ano da obra consultada), o orçamento participativo é uma "política de soma positiva". Pois visa beneficiar tanto o Estado quanto a população. No cerne disso, o Estado busca fortalecer sua legitimidade e capacidade de implementar políticas. Ao mesmo tempo, a população vê suas demandas sendo atendidas. Em resumo, é uma maneira de criar uma situação em que ambas as partes saem ganhando, promovendo a confiança no governo e satisfazendo as necessidades da sociedade.

Para Avritzer (informar o ano da obra consultada), essas iniciativas apresentam uma interseção única entre as dimensões políticas e culturais que permeiam o Orçamento Participativo, revelando a sua relevância na construção de uma democracia mais inclusiva e dinâmica. Pois "o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social"(Avritzer, p. 76, 2002).

Ainda em suas palavras, OP é motivado a harmonizar a democracia representativa e participativa, promovendo a inclusão, a auto-regulação e a reversão de prioridades na distribuição de recursos:

...como uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação" (Avritzer, p. 15, 2003).

O OP inaugura e resgata uma combinação única de tradições democráticas participativas:

...em segundo lugar, o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição da democracia participativa” (Avritzer, p. 15, 2003).

Na prática, a auto-regulação soberana no OP significa que os participantes têm a liberdade de discutir, deliberar e decidir sobre as prioridades orçamentárias, sem uma interferência excessiva de autoridades externas. Os cidadãos, ao participarem ativamente do processo, exercem sua soberania ao influenciar diretamente as escolhas relacionadas à alocação de recursos públicos.

...em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes” (Avritzer, p. 15, 2003)

O OP atua como um mecanismo de correção de desigualdades e desequilíbrios na distribuição de recursos, assegurando que as decisões orçamentárias reflitam as reais necessidades e aspirações das comunidades locais. Em última análise, busca-se promover uma gestão mais transparente, justa e alinhada com os interesses coletivos.

...em quarto lugar, O OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população” (Avritzer, p. 15, 2003).

Assim, o OP visa reverter as prioridades na distribuição de recursos públicos localmente. Isso é alcançado por meio de uma fórmula técnica, específica para cada cidade, para determinar as prioridades orçamentárias, favorecendo os setores mais necessitados da população.

A essência do Orçamento Participativo, segundo Luciano Fedozzi (informar o ano da obra consultada), apoia-se em princípios, como a definição de regras universais para a participação em instâncias institucionais regulares, a aplicação de um método objetivo na alocação de recursos para investimentos ao longo de um ciclo anual de atividades de orçamentação municipal e a descentralização do processo decisório com base na divisão da cidade em regiões orçamentárias, refletem um compromisso genuíno com a promoção

da participação da comunidade. A integração desses princípios contribui para uma abordagem mais inclusiva e democrática no processo de planejamento e tomada de decisões, envolvendo os cidadãos em diversas etapas do ciclo orçamentário e permitindo que novos atores sociais participem ativamente, contribuindo para o desenvolvimento coletivo.

Dentro do âmbito do Orçamento Participativo, identifica-se a colaboração de três agentes essenciais: 1) o Poder Executivo – atuando como peça central, a administração pública lidera o Orçamento Participativo ao conduzir todas as fases e a estrutura desse processo, adotando uma abordagem de compartilhamento das finanças públicas e sua destinação para serviços públicos; 2) a sociedade civil – representada por movimentos organizados e cidadãos individualmente interessados, os quais, expressando o desejo de participar ativamente, engajam-se nas diversas etapas do Orçamento Participativo; e 3) o Legislativo – de acordo com a estrutura jurídica brasileira, é encarregado pela aprovação do orçamento público.

Assim, é necessário estabelecer critérios claros e objetivos no processo de alocação de recursos para evitar práticas prejudiciais, como o clientelismo e o patrimonialismo. Ao adotar critérios como carência de serviços, infraestrutura urbana, população total e prioridades regionais, o objetivo é garantir uma distribuição justa e criteriosa das verbas disponíveis entre as diferentes regiões. Contudo, mesmo com esses critérios, o Fedozzi (informar o ano da obra consultada) destaca a persistência da desigualdade como um desafio central nos sistemas participativos. Num mundo global em que a desigualdade é a norma, a mera participação não é garantia de que as decisões beneficiem os menos favorecidos. As ressalvas apresentadas pelos cientistas políticos apontam para uma série de preocupações, destacando que os fóruns participativos tendem a sub-representar aqueles que mais necessitam de recursos públicos.

A desigualdade é exacerbada pelo fato de que os grupos mais organizados e propensos a participar, muitas vezes perseguem objetivos específicos, não demonstrando, à princípio, solidariedade em relação aos menos organizados. Além disso, a participação pode, na realidade, acentuar as desigualdades pré-existentes, uma vez que os mais organizados tendem a receber mais benefícios.

A crescente preocupação com a desigualdade demanda uma maior consciência sobre os custos associados ao crescimento econômico. Incluindo impactos ambientais negativos, desigualdades socioeconômicas ou outras consequências negativas que virão a ser um custo também. Assim, também há consequências negativas da inatividade política. Para Macpherson (informa ano da obra consultada), merece um destaque essa crescente consciência das consequências negativas associadas ao crescimento econômico desenfreado, à falta de participação política e às limitações percebidas do sistema capitalista de grandes empresas em abordar as expectativas dos consumidores e reduzir as desigualdades.

Fedozzi (informa ano da obra consultada), também aponta para a questão do tempo, indicando que as diferenças no grau de organização podem se aprofundar ao longo do tempo, pois aqueles que começaram a participar mais cedo desenvolvem maior habilidade em lidar com o processo participativo. A retirada de participantes assim que seus problemas imediatos são resolvidos evidencia uma mentalidade focada em benefícios pessoais, em detrimento de uma preocupação mais ampla com ações coletivas. Esses desafios revelam uma cultura predominante marcada por práticas paternalistas e pela alienação dos cidadãos em relação aos processos de decisão política. Portanto, ressaltam a necessidade premente de adotar abordagens mais inclusivas, equitativas e conscientes das desigualdades nos sistemas participativos.

É fundamental reconhecer a diversidade na forma como a democracia é configurada. O autor sugere que não há razão para que a democracia deva adotar uma única forma, sendo necessário considerar o multiculturalismo e as experiências recentes de participação. Ou seja, precisa que haja valorização da diversidade cultural e social na estruturação dos processos democráticos. As "experiências recentes de participação" referem-se a práticas democráticas que envolvem a ativa participação dos cidadãos. A democracia participativa deve envolver discussões públicas mais abrangentes e um aumento na intensidade da participação dos cidadãos. Assim, a deliberação pública amplia-se por sua diversidade (Avritzer, 2000).

Para o Atlas do Orçamento Participativo realizado em 2019, a situação atual na América do Sul, região que foi pioneira na implementação dos OP no final dos anos 80, enfrenta agora um cenário de retrocesso nos últimos três anos, especialmente devido à

crise nos processos participativos no Brasil, influenciada por mudanças políticas em diferentes níveis governamentais.

Cinco situações específicas merecem destaque na região. A crise nos OP no Brasil é notável, com uma redução significativa após as eleições municipais de 2016. O Peru destaca-se pela legislação nacional que torna obrigatório o OP em todos os governos municipais e regionais, representando cerca de 68% dos OP na região. O Equador segue uma abordagem semelhante desde 2010. O Chile enfrenta dificuldades na expansão dos OP, enquanto na Colômbia, espera-se que o Acordo de Paz incentive processos participativos.

Quanto à distribuição institucional, a esmagadora maioria dos OP na região, cerca de 97%, é promovida por governos locais, com apenas cerca de 2% sendo de âmbito regional. A imposição legal no Peru e Equador contribui significativamente para o número de OP regionais, e há também participação de outras entidades, como escolas públicas, representando uma porcentagem menor.

A análise territorial destaca que a maioria dos OP, cerca de 99,8%, está localizada em democracias imperfeitas, com altos índices de corrupção (98,6%). No entanto, uma parcela significativa (96,4%) está em países com alto índice de desenvolvimento humano. Isso sugere que, mesmo em contextos desafiadores em termos de integridade política, existe um desejo por mecanismos mais diretos de participação democrática, particularmente em áreas mais desenvolvidas. Esse panorama indica um esforço para superar as limitações democráticas e promover uma participação mais ativa da população nas decisões orçamentárias, visando uma governança mais inclusiva e responsiva.

A América do Sul demonstrou uma ambição transformadora significativa através dos Orçamentos Participativos. Esses processos emergiram como instrumentos para construir uma democracia intensiva, combater a corrupção e promover uma distribuição mais justa dos recursos públicos, contribuindo assim para a justiça social.

O Orçamento Participativo se estende por mais de três décadas e abrange incríveis 11.000 experiências distribuídas em 71 países. Nos últimos dez anos, a Europa assumiu um papel central, liderando com entre 4577 e 4676 processos, o que representa 39% de todas as instâncias identificadas globalmente. Enquanto isso, a América do Sul, atualmente

abrange cerca de 3061 a 3081 processos, correspondendo a aproximadamente 26% do total global identificado.

A variedade de abordagens em diferentes realidades torna desafiadora a formulação de uma noção única sobre OP, embora alguns aspectos comuns, como a deliberação pública e prestação de contas, proporcionem uma base sólida para compreensão desse mecanismo de participação cidadã. Essa multiplicidade de experiências destaca o OP como uma ferramenta flexível e adaptável, capaz de se integrar de maneira única em contextos diversos, tanto dentro do Brasil como ao redor do globo.

2.2.2. Lições da Experiência em Porto Alegre: Características, Dados e Implicações para Outros Contextos

Um levantamento realizado em 2003 que abrangeu o período de 1997 a 2000, identificou um notável crescimento nas "experiências nomeadas e automeadas de Orçamento Participativo". Esse crescimento foi observado tanto em relação ao número de municípios envolvidos quanto à quantidade de participantes, indicando um aumento significativo na adesão e na abrangência dessas iniciativas.

O conceito de "Orçamento Participativo" tornou-se mais difundido, sendo divulgado publicamente pela administração de Porto Alegre na gestão de 1989 a 1992. Esse modelo inovador foi adotado por mais de 10 administrações municipais, demonstrando sua influência e aceitação.

Ao longo do período de 1993 a 1996, mais de 30 prefeituras afirmaram ter iniciado processos de participação na definição do uso do orçamento municipal. Na última gestão analisada pelo levantamento, esse número cresceu consideravelmente, com mais de 140 municípios envolvidos em processos associáveis ao Orçamento Participativo. Isso reflete um aumento expressivo na implementação dessas práticas participativas em todo o país.

O Orçamento Participativo em Porto Alegre, iniciado na administração de Dutra, era parte de um projeto para democratizar as decisões da gestão. Através dos Conselhos Populares, o OP visava possibilitar a participação de cada cidadão na formulação de

políticas públicas e outras decisões governamentais importantes para o futuro da cidade. Além disso, o OP tinha como objetivo promover uma transferência gradual de poder para a classe trabalhadora organizada, buscando, assim, substituir progressivamente a representação política tradicional proveniente das eleições pela democracia direta (GENRO, 1997, p. 24).

A proposta do OP emergiu da interação entre a sociedade civil e a administração estatal, transformando uma questão controversa, como o orçamento, em uma iniciativa de participação comunitária na elaboração do orçamento municipal. Inicialmente apresentada no documento da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) em 1986, o OP buscava discutir a participação dos movimentos populares no governo local, destacando a centralidade do orçamento público. O foco era intervir diretamente na definição do orçamento municipal e controlar sua aplicação. Essas preocupações persistiram entre 1986 e 1988, conforme registrado no segundo congresso de 1987, refletindo os esforços do movimento comunitário para ampliar sua influência na administração municipal, especialmente na elaboração e definição do orçamento, visando promover mudanças na estrutura urbana.

Na implementação do Orçamento Participativo em Porto Alegre, não havia um plano detalhado para a transferência de poder entre as instâncias municipais, especificamente entre o prefeito e a Câmara de Vereadores. Esta lacuna gerava desafios, uma vez que o partido vencedor das eleições de 1988, não detinha maioria na Câmara, resultando em conflitos durante a gestão.

A cidade foi dividida em 16 regiões onde foram realizadas assembleias abertas à participação de todos os cidadãos. O governo apresentava posteriormente relatórios das obras e serviços do ano anterior, avaliando os resultados. Durante essas reuniões, são decididas as prioridades regionais, e delegados são eleitos para representar o OP, juntamente com dois Conselheiros que integram a instância máxima de deliberação, o COP. Essas assembleias frequentemente são precedidas por reuniões preparatórias nas comunidades, organizadas pelas lideranças locais, servindo como espaços de organização e mobilização.

Na fase inicial até 2003, ocorriam duas assembleias regionais anuais no Orçamento Participativo. A primeira envolvia prestação de contas, decisões de prioridades e eleições

de delegados. Em seguida, delegados discutiam demandas em reuniões nas comunidades. Na segunda rodada, o governo apresentava dados financeiros e critérios de distribuição, e representantes comunitários eleitos propunham prioridades para o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Esse processo era conduzido de forma autônoma pela população.

A partir de 2003, o COP considerou uma assembleia suficiente, eliminando a repetição. As discussões se concentraram nessa rodada única, principal espaço de participação direta dos cidadãos. A dinâmica de reuniões regionais foi progressivamente reduzida desde 2005, concentrando-se nas assembleias do OP.

A alocação de recursos não se limitava à simples coleta de demandas das comunidades. As prioridades estabelecidas em cada região são combinadas com critérios objetivos de distribuição, como a carência de serviços ou infraestrutura urbana, o total de população em áreas carentes, a população total da região e a prioridade estabelecida pela região aos setores demandados.

Cada critério recebe notas que guiam a distribuição de recursos, tornando-a mais objetiva com base nas características socioeconômicas de cada região. A distribuição considera a população total e nas áreas mais carentes, proporcionando mais recursos a regiões com maiores necessidades. Os critérios também levam em conta a vontade expressa pelos participantes, com maior alocação de recursos para áreas mais prioritárias.

As considerações de Fedozzi (indicar o ano da obra consultada) sobre o Orçamento Participativo em Porto Alegre encontram reflexo nas três categorias de instâncias que promovem a interação entre o Executivo Municipal e os residentes urbanos. Os Órgãos Administrativos Municipais, como o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), a Coordenação de Relações com as Comunidades (CRC), o Fórum das Assessorias Comunitárias (FASCOM), os Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) e os Coordenadores Temáticos (CTs), foram relevantes na gestão e condução técnico-política das discussões orçamentárias.

Os Órgãos Institucionais de Participação, a exemplo do Conselho do Plano de Governo e Orçamento (COP), Assembleias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento, constituem instâncias permanentes que fomentam o envolvimento comunitário e contribuem para a definição de prioridades no

processo participativo, corroborando com a ideia de Fedozzi (indicar ano da obra consultada)

Por fim, os Órgãos Comunitários, representados por entidades independentes como Conselhos Populares, União de Vilas ou Articulações Regionais, alinham-se com a perspectiva de Fedozzi (indicar ano da obra consultada) ao desempenhar esse papel na coordenação da participação dos cidadãos e na definição de prioridades nas diversas regiões urbanas. Dessa forma, a estrutura do Orçamento Participativo em Porto Alegre se apoia nessas categorias de instâncias, refletindo a complexidade e a abrangência do processo participativo na cidade.

A análise de Abers (2000) sobre o caso de Porto Alegre destaca três desafios recorrentes na literatura sobre participação. O primeiro aborda a implementação de mecanismos participativos, indicando que, mesmo quando o governo busca envolver grupos menos poderosos, os mais influentes têm capacidade de obstruir essa inclusão. O segundo desafio está relacionado à desigualdade, sugerindo que, mesmo com a criação de espaços inclusivos, as disparidades socioeconômicas constituem obstáculos à participação de certos segmentos sociais. O terceiro desafio diz respeito à cooptação, evidenciando que, mesmo em espaços participativos genuinamente representativos, desequilíbrios no controle de informações e recursos pelo governo podem manipular a participação.

No entanto, Abers (2000) destaca que a experiência de Porto Alegre confronta essas dificuldades na construção de instituições democráticas estatais. Segundo a autora, sob determinadas condições, é possível promover a participação, mesmo quando iniciada pelo governo. Argumenta que os atores estatais envolvidos na implementação da política foram habilidosos em alterar o cálculo de "custo-benefício" da ação coletiva dos pobres e menos organizados, reduzindo os custos de mobilização e aumentando as expectativas de benefícios. Como resultado desse processo, houve uma significativa mobilização, com milhares de pessoas participando das assembleias do orçamento já no primeiro ano. Nos anos subsequentes, várias associações de bairros, previamente não organizadas, participaram ativamente dos fóruns regionais do orçamento.

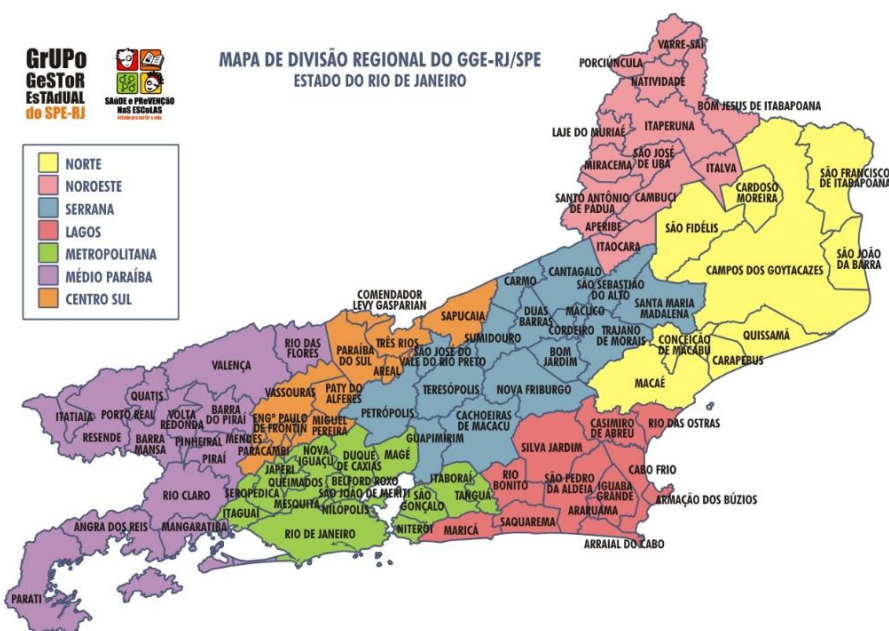
3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM RIO DAS OSTRAS

O presente capítulo explora detalhadamente o contexto do Orçamento Participativo em Rio das Ostras, abordando aspectos que delineiam funcionamento desse mecanismo participativo. Inicialmente, será apresentada uma caracterização geral do município de Rio das Ostras, contextualizando-o dentro do cenário em que o OP se desenvolve. Em seguida, aborda-se a formação do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo, analisando sua normatização, competências e o delicado equilíbrio entre os aspectos consultivos e deliberativos que permeiam seu poder decisório.

Ao adentrar nas interrelações do CMPOP com o Poder Executivo, examina-se o funcionamento prático desse conselho, destacando seu papel fundamental no cenário político local. Busca-se os resultados efetivos do OP em Rio das Ostras e seu impacto nas políticas públicas do município. Finalmente, ao conectar o Orçamento Participativo às políticas públicas locais, o capítulo objetiva proporcionar uma visão abrangente das implicações e contribuições desse mecanismo participativo para a governança municipal.

3.1. O Município de Rio das Ostras: caracterização geral

Localizado nas Baixadas Litorâneas do estado do Rio de Janeiro, Rio das Ostras é um município que abriga uma população estimada em cerca de 159.529 habitantes, conforme dados do IBGE em 2021. A cidade se destaca pela sua localização costeira e oferece diversas opções de lazer, especialmente nas suas belas praias e áreas naturais. Além disso, Rio das Ostras possui uma rica história que contribui para a identidade única do município. O mapa abaixo ilustra a sua localização e sua divisão como mesorregião:



Mapa de divisão do Estado do Rio de Janeiro fonte SPE-RJ

A história de Rio das Ostras remonta há cerca de 4 mil anos, quando a região era habitada por caçadores e coletores semi-nômades, evidenciada pelos sambaquis descobertos em 1967 pelos pesquisadores do Instituto de Arqueologia Brasileira (IAB). Originalmente denominada Leriipe (que em tupi-guarani significa “Lugar de Ostra”) ou Seripe, a área fazia parte das terras da Sesmaria doada aos jesuítas em 20 de novembro de 1630 pelo Capitão-Mor Governador Martins Corrêa de Sá.

Nessa época, a região foi delimitada por dois marcos de pedra, conhecidos como Pitomas, colocados em Itapebussus e na barreta do Rio Leriipe, ostentando a insígnia da

Companhia de Jesus. Os Jesuítas, ao receberem essas terras, foram responsáveis pelas primeiras construções na área, incluindo o Poço de Pedras do Largo de Nossa Senhora da Conceição e a antiga Igreja.

Ao longo do século XIX, a localidade, então conhecida como Baía Formosa, tornou-se um próspero arraial com crescimento concentrado em torno da igreja e do Poço de Pedras. O Rio das Ostras desempenhava o papel de rota para tropeiros e comerciantes. Nesse período, o arraial já abrigava internatos masculino e feminino, o Grande Hotel, o Posto de Polícia Provincial, a Igreja e o Poço do Largo, uma fonte de água pura que jorrava à beira-mar.

A história de Rio das Ostras é corroborada por relatos de ilustres navegadores que passaram pela região, incluindo o sapateiro da expedição de Villegagnon França-Antártica em 1510, Jean de Lery, o naturalista Augustin François César Prouvençal de Saint Hilaire, e o Príncipe alemão Maximilian Alexander Philipp Zu Wied Neuwied. Em 1847, o Imperador D. Pedro II deixou sua marca ao descansar à sombra da centenária figueira à beira-mar, sendo recebido com bandas de música e folguedos, conforme noticiado pelos jornais da época.

O passo seguinte na história de Rio das Ostras foi sua emancipação político-administrativa. Em 1992, pela lei estadual nº 1984/92, o município foi criado, desmembrado do território do município de Casimiro de Abreu. Ao contrário da percepção comum, o território de Rio das Ostras é constituído por um único distrito, conforme estabelecido no artigo 2º da lei.

A lei que formalizou a criação do município, a Lei nº 1984, sancionada em 10 de abril de 1992, foi um marco importante. A instalação do município ocorreu conforme previsto na Lei Complementar nº 59, de 22 de fevereiro de 1990. Enquanto não contava com legislação própria, Rio das Ostras regia-se pelas leis do Município de Casimiro de Abreu. Assim, Rio das Ostras emergiu como uma entidade municipal independente, marcando o início de uma nova fase em sua história.

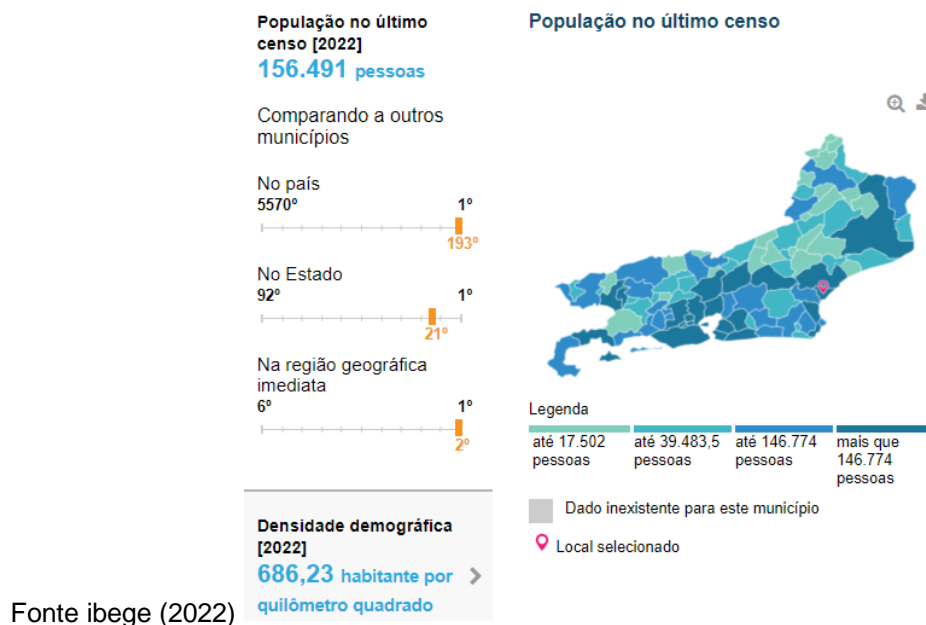
Em 2020, o Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes de Rio das Ostras atingiu a marca de R\$ 6.341.894,36, colocando o município na 19ª posição em termos de atividade econômica. O valor adicionado bruto a preços correntes para a categoria "Administração,

defesa, educação e saúde públicas e seguridade social" foi de R\$ 1.331.413,55, posicionando Rio das Ostras em 20º lugar na classificação.

Em relação ao trabalho e rendimento, dados de 2021 indicam que o salário médio mensal no município era equivalente a 3.6 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 20.52%. Comparando com outros municípios do Estado, Rio das Ostras ocupava a 5ª posição de 92 em termos de salário médio e a 34ª posição em proporção de pessoas ocupadas. Na comparação nacional, ficava na 47ª posição em salário médio e na 1.480ª posição em proporção de pessoas ocupadas.

Quanto às condições de renda, 32.5% da população de Rio das Ostras vivia em domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa. Isso posicionava o município na 74ª posição de 92 no estado e na 4.160ª posição de 5.570 no Brasil.

Abrigando uma população de 156.491 pessoas, de acordo com dados demográficos recentes. Em uma comparação com outros municípios, Rio das Ostras se destaca como o 21º no estado e o 193º no país em termos de população.



A densidade demográfica em 2022 é de 686,23 habitantes por quilômetro quadrado, indicando uma concentração significativa de pessoas na área. Esse valor coloca o município em uma posição destacada, ocupando o 2º lugar na região geográfica imediata.

Além dos dados já apresentados, Rio das Ostras destaca-se positivamente em diversos indicadores socioeconômicos, figurando em posições significativas no ranking estadual. No que tange à taxa de pobreza, ostenta a 87º posição, indicando um cenário mais favorável em comparação com outros municípios fluminenses.

Essa liderança no ranking denota uma realidade socioeconômica diferenciada, impulsionada pela participação especial de royalties, uma compensação financeira extraordinária vinculada à produção de petróleo e gás natural. Esse aporte adicional, fornecido a cada trimestre pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), complementa os royalties mensais destinados aos municípios produtores.

A presença significativa da indústria de petróleo na região tem sido um fator determinante para a prosperidade econômica de Rio das Ostras. Os recursos provenientes dos royalties são responsáveis pelo desenvolvimento local, possibilitando investimentos em infraestrutura, programas sociais e iniciativas que impactam positivamente a qualidade de vida da população. Os recursos podem permitir uma maior flexibilidade na distribuição de investimentos de acordo com as demandas e necessidades identificadas pelos cidadãos.

Com uma base financeira sólida, o município teria mais capacidade de realizar projetos sugeridos pela comunidade durante as etapas de participação do Orçamento Participativo. Isso fortaleceria a eficácia do OP, pois a implementação das propostas teria um respaldo financeiro consistente.

3.2. A Formação do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo transcende sua função meramente orçamentária, constituindo-se em um abrangente processo de discussão sobre os desafios enfrentados pelos cidadãos e pela cidade. Essa perspectiva vai ao encontro da importância atribuída à dimensão participativa, considerada um elemento essencial desse processo. Nesse

contexto, são identificadas três tendências de participação: o sistema de participação individual, que envolve a contribuição direta dos cidadãos sem representantes; o sistema de representação comunitária, que adota a participação indireta por meio de representantes de organizações; e o sistema misto, que combina ambas as abordagens.

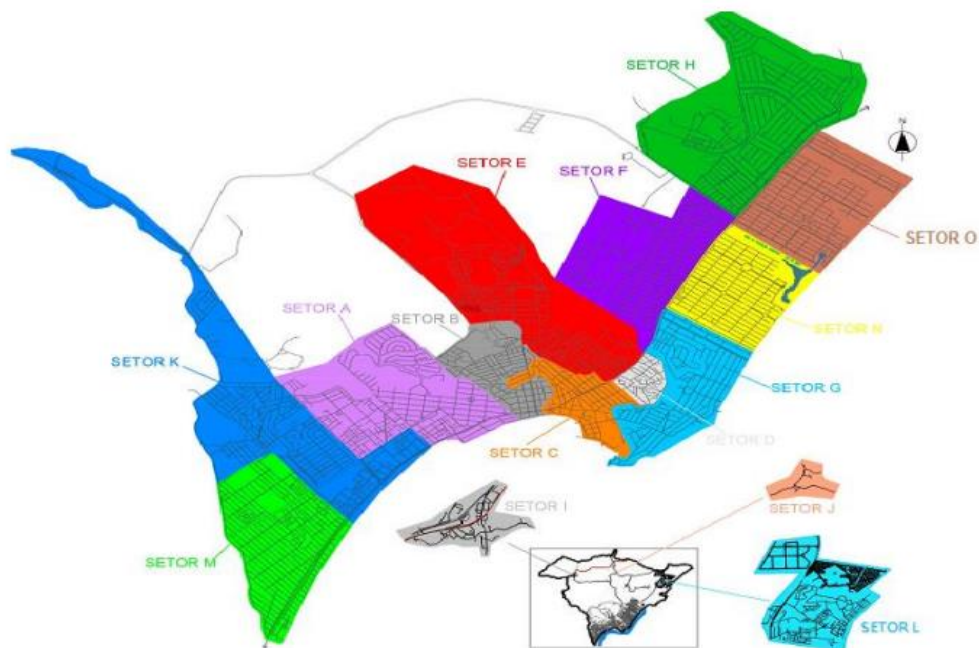
Além da dimensão participativa, existe a dimensão normativa, que se concentra em definir quando e como formalizar o OP para consolidar o mecanismo. O regulamento interno emerge como um dispositivo essencial, buscando equilibrar os princípios e normas que orientam a execução do processo. Quanto aos tipos de OP, a ênfase está nas experiências de base territorial, ocorrendo em nível comunitário, municipal ou regional, abordando questões orçamentárias e de gestão espacial

A composição do CMPOP inclui uma comissão executiva, comissões temáticas e conselheiros. A quantidade total de conselheiros obedece a critérios como representação por setores geográficos e participação de associações de moradores. A Comissão Executiva é composta por conselheiros da sociedade civil e indicados pelo poder público, mantendo regime paritário. O Regimento Interno do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo – CMPOP estabelece diretrizes essenciais para a organização e operação do conselho, alinhando-se às normativas legais pertinentes.

No que tange à composição do CMPOP, o artigo 2º da Lei 2159/2018 determina que o conselho poderá contar com até cinquenta e dois conselheiros, dos quais até quarenta e cinco serão eleitos pela sociedade civil, e sete serão indicados pelo Poder Público.

A cidade foi dividida em diversos setores para o funcionamento do CMPOP, cada um caracterizado por seus próprios bairros distintos. No Setor A, tem-se o Bosque da Praia, Extensão do Bosque, Sobradinho/Cerveja, Nova Aliança, Recanto, Cantinho do Mar, Residencial Rio das Ostras e Vila Real. Já o Setor B engloba Operário, Peroba, Casa Grande, São Cristóvão, Balneário Remanso, Extensão Novo Rio das Ostras e Residencial Camping do Bosque. O Setor C compreende a região Central, Novo Rio das Ostras e Boca da Barra. Nova Esperança encontra-se no Setor D. No Setor E, estão Village Sol e Mar, Nova Cidade, Gelson Apicelo, Parque Zabalão, Liberdade e Parque São Jorge. O Setor F inclui Jardim Mariléa, Chácara Mariléa, Porto Seguro e Loteamento Atlântica. Costazul, Colinas e Bosque Beira Rio formam o Setor G, enquanto o Setor H abrange Village Rio das Ostras e Residencial Praia Âncora. Rocha Leão está no Setor I e Cantagalo no Setor J. O

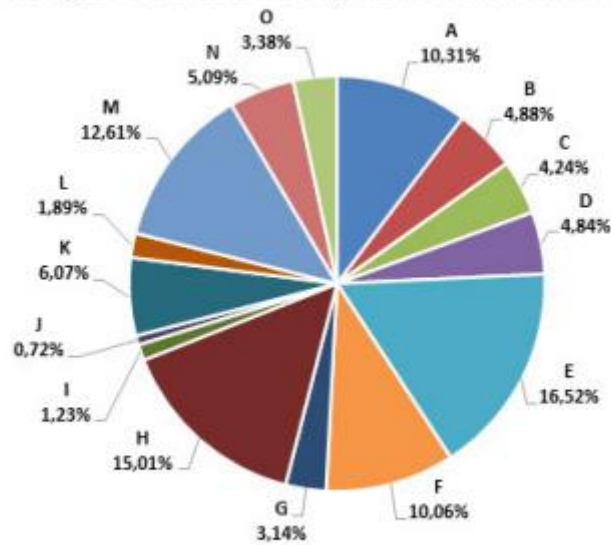
Setor K abarca Serramar, Extensão Serramar, Jardim Campomar, Jardim Patrícia, Vila Verde, Palmital, Fazenda Palmeiras e Residencial Maria Turri. Mar do Norte e Balneário das Garças compõem o Setor L, enquanto o Setor M inclui Jardim Miramar, Cidade Praiana e Cidade Beira Mar. Recreio, Ouro Verde e Jardim Bela Vista estão no Setor N. Finalmente, o Setor O abrange Terra Firme, Residencial Verdes Mares, Reduto da Paz, Enseada das Gaivotas, Floresta das Gaivotas, Praiamar, Bosque da Areia e Mar y Lago. O Mapa abaixo ilustra essa divisão:



Fonte: CMPOP (2018)

Detalhando ainda mais essa divisão, o primeiro gráfico abaixo mapeia a distribuição populacional nos setores, permitindo uma visualização imediata das áreas com maior concentração demográfica. A representação de cada setor proporciona uma comparação intuitiva da população residente em diferentes localidades, assim, pensando nas possíveis diferenças de participação social em razão de sua ocupação.

POPULAÇÃO POR SETORES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - 2018

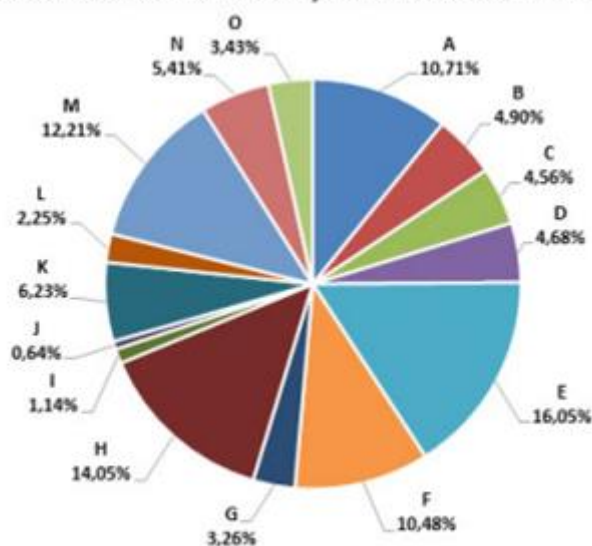


Fonte: Estimativas Intercensitárias 2018 (IBGE/SEGEP)

Fonte: CMPOP (2018)

O segundo gráfico se concentra na ocupação domiciliar, apresentando uma visão detalhada da quantidade de domicílios em cada setor. Essa análise revela não apenas a densidade populacional, mas também a estrutura habitacional da região. Através dela, pode-se verificar áreas com maior concentração de residências, bem como aquelas que podem demandar atenção em termos de infraestrutura residencial.

DOMICÍLIOS POR SETORES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - 2018



Fonte: Estimativas Intercensitárias 2018 (IBGE/SEGEP)

Fonte: CMPOP (2018)

Estas estatísticas, extraídas do IBGE em 2018 em conjunto com a Prefeitura de Rio das Ostras, são relevantes para a compreensão da dinâmica demográfica e habitacional do município e a sua divisão no OP.

O artigo 3º, baseado na Lei Municipal nº 2159/2018, delinea a estrutura do Conselho Municipal de Orçamento Participativo, compreendendo a Comissão Executiva, as Comissões Temáticas (temporárias) e os Conselheiros. Essa disposição visa assegurar uma representação abrangente e diversificada, incorporando diferentes setores da sociedade.

Compete ao Conselho diversas atribuições, como emitir proposições sobre a política de investimentos, aprovar documentos consolidados para o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, participar na definição das prioridades do Poder Executivo, apresentar relatórios anuais, entre outras responsabilidades.

Os conselheiros têm direitos, como votar e ser votado, participar ativamente nas deliberações do Conselho, candidatar-se a comissões temáticas e executiva, acionar comissões quando necessário, requerer dados ao Executivo ou Legislativo, assegurar acesso a projetos e documentações e convocar assembleias gerais extraordinárias.

Por outro lado, têm obrigações, como conhecer e cumprir o Regimento, comparecer a assembleias e reuniões, empenhar-se na efetivação das deliberações, representar seus setores, apresentar propostas originadas das discussões e encaminhá-las aos Poderes Executivo e Legislativo.

O não comparecimento injustificado a três assembleias consecutivas, ou cinco alternadas, resulta em destituição automática. O não comparecimento justificado a cinco assembleias pode levar à destituição após análise e votação simples. Membros da Comissão Executiva assumindo cargos políticos são destituídos, e qualquer membro pode ser destituído por procedimentos incompatíveis. Conselheiros candidatos a cargos políticos devem se afastar temporariamente.

O processo eleitoral no Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo é delineado pela Seção VI do Regimento Interno. A eleição ocorre na Conferência Municipal do CMPOP, realizada a cada dois anos, no mês de novembro. Essa eleição é conduzida simultaneamente nos diferentes Setores. Os munícipes têm o direito de votar em até três candidatos do seu Setor, sendo eleitos os três candidatos que obtiverem as maiores votações. Em caso de empate entre dois ou mais munícipes no mesmo Setor, a vaga será ocupada pelo munícipe com maior tempo de cadastro na justiça eleitoral do município.

Quando há vacância de membros da sociedade civil, o preenchimento das vagas segue o resultado apurado na última eleição realizada na Conferência bienal. Se, porventura, não houver candidatos oriundos dessa eleição, o CMPOP é responsável por promover uma nova eleição nos setores incompletos, buscando o preenchimento das vagas em aberto.

Dessa forma, o processo eleitoral visa garantir a representatividade e participação ativa da sociedade civil no CMPOP, assegurando que os conselheiros sejam eleitos democraticamente e reflitam os interesses e necessidades dos diversos setores da comunidade.

A Comissão Executiva é composta por sete (7) conselheiros da sociedade civil e sete (7) conselheiros indicados pelo Poder Público. Os conselheiros do Poder Público têm também sete (7) conselheiros suplentes, que têm direito a voto apenas na ausência do conselheiro titular. A distribuição dos sete (7) conselheiros da sociedade civil é feita entre os cargos de Presidente, Vice-Presidente, Primeiro Secretário, Segundo Secretário e Três Assessores Executivos.

A eleição da Comissão Executiva ocorre em Assembleia Geral Extraordinária, realizada até trinta e um de janeiro após a posse do Conselho, para o mesmo biênio. Os procedimentos incluem a formação de chapas pelos conselheiros da sociedade civil interessados em participar da Comissão Executiva. As chapas são apresentadas à comissão eleitoral com antecedência, e a eleição ocorre com base na maioria simples. Em caso de empate entre chapas, a que tiver a maior soma de idades entre seus componentes é eleita. A chapa vitoriosa toma posse imediatamente após a proclamação do resultado, na mesma Assembleia Geral Extraordinária.

Em caso de substituição temporária ou definitiva do Presidente ou do 1º Secretário, a ascensão é utilizada para o preenchimento do cargo. Se houver vacância definitiva nos cargos de Vice-presidente, 2º Secretário ou Assessores, a solução é a realização de eleição em assembleia geral.

Essas disposições visam garantir a representatividade, eficiência e continuidade nas atividades da Comissão Executiva do CMPOP, assegurando uma gestão participativa e transparente.

A Comissão Executiva do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo desempenha funções cruciais para o adequado funcionamento desse órgão. Em conformidade com o Regimento Interno, a Comissão é composta por sete conselheiros da sociedade civil e sete conselheiros indicados pelo Poder Público.

Dentre suas responsabilidades, a Comissão Executiva estabelece métodos de trabalho, utilizando ferramentas que agilizam a disseminação de informações e a tomada de decisões. Além disso, indica conselheiros para participar de comissões do Poder Público e submete o calendário das Assembleias Ordinárias, bem como o plano de trabalho, à deliberação da assembleia geral.

O Presidente da Comissão Executiva preside as reuniões do Conselho, coordena os trabalhos, representa o CMPOP dentro e fora do município, submete relatórios à apreciação da assembleia geral e atua junto ao Poder Público para incluir demandas definidas pelos Setores. Ademais, essa autoridade encaminha as deliberações aprovadas em assembleia geral, emitindo resoluções quando necessário.

O Vice-Presidente substitui o Presidente em suas ausências, enquanto o 1º Secretário organiza o acervo bibliográfico, redige atas e mantém informações atualizadas no site da Prefeitura. O 2º Secretário, por sua vez, substitui o 1º Secretário em ausências e executa tarefas delegadas por este. Os Assessores Executivos desempenham tarefas designadas pela Comissão Executiva.

Os representantes do Poder Público prestam assistência técnica ao CMPOP e agilizam a obtenção de informações necessárias aos trabalhos do Conselho. Essas competências são fundamentais para garantir a eficiência na condução das atividades, o

cumprimento das responsabilidades e o bom funcionamento do CMPOP em conformidade com seu Regimento Interno.

Estabelece-se, ainda, a criação e funcionamento de Comissões Temáticas, a fim de viabilizar estudos aprofundados sobre temas específicos. Essas comissões serão temporárias e formadas conforme a demanda identificada em assembleias do CMPOP, por meio de votação majoritária.

A escolha do coordenador de uma Comissão Temática será realizada por votação entre seus membros, garantindo uma liderança democrática. A constituição da Comissão será formalizada por meio de uma resolução, na qual constarão o objetivo da comissão, o prazo estipulado para conclusão dos trabalhos, os nomes dos membros participantes e do coordenador escolhido. Compete às Comissões Temáticas subsidiar o CMPOP com dados pertinentes aos temas sob sua responsabilidade, proporcionando embasamento para as deliberações do Conselho.

O CMPOP se reunirá mensalmente em Assembleia Geral Ordinária, em local de fácil acesso e por convocação do Presidente do CMPOP. A convocação será realizada por meio de edital publicado no Jornal Oficial do Município, com antecedência mínima de sete dias. As Assembleias Gerais Extraordinárias serão convocadas sempre que necessário, podendo ser iniciadas pelo Presidente do Conselho, pelo Poder Público ou por requerimento subscrito por, no mínimo, um terço (1/3) dos Conselheiros. A convocação seguirá o mesmo procedimento, com edital publicado no Jornal Oficial do Município, também com sete dias de antecedência.

A convocação para as reuniões incluirá informações essenciais, tais como data, hora e local da assembleia, além da lista de pontos a serem tratados durante a reunião. As assembleias gerais terão início às 18h30 em primeira chamada, exigindo a presença da maioria simples do Conselho. Em segunda chamada, iniciar-se-ão às 19h, com qualquer número de Conselheiros presentes, e terão duração máxima de duas horas.

Todas as reuniões do Conselho serão abertas à participação ampla dos cidadãos, garantindo-lhes o direito de expressão durante os debates. Essa abertura visa promover a transparência e a inclusão, fortalecendo a participação da comunidade nas decisões do CMPOP.

O CMPOP estabelece a realização anual de pelo menos uma audiência pública por setor, com o propósito de incentivar a participação da sociedade no planejamento municipal. Essas reuniões têm como objetivo principal ouvir as demandas da comunidade, esclarecer dúvidas e promover a interação direta entre os cidadãos e o CMPOP.

A responsabilidade pela divulgação das reuniões setoriais cabe ao Poder Público, que utilizará diversos meios disponíveis, como chamadas em rádio e TV, publicação no site da Prefeitura, instalação de "fronts" e emissão de "filipetas". A definição dos locais e horários dessas audiências públicas seguirá as peculiaridades de cada setor.

A Conferência Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo, promovida pelo CMPOP a cada dois anos em conjunto com o Poder Executivo, representa um evento que estimula a cidadania, promove a participação democrática, renova os membros do CMPOP e da continuidade ao Programa de Planejamento e Orçamento Participativo municipal.

A organização da Conferência ficará a cargo de uma comissão indicada pelo CMPOP em parceria com o Poder Executivo, assegurando a participação equitativa de ambos. A viabilidade do evento será garantida pelo Poder Público, podendo incluir palestras sobre temas previamente definidos pelo Conselho, ministradas por especialistas.

A convocação para a Conferência será realizada pelo CMPOP em conjunto com o Poder Executivo, mediante publicação no Jornal Oficial do Município e em mídias sociais, com pelo menos trinta dias de antecedência. O Edital de Convocação detalhará o local, data, horários e atividades da Conferência.

Os munícipes participarão da Conferência mediante credenciamento nos locais e horários indicados no Edital de Convocação. A participação, com voz e voto, será garantida a todos os munícipes credenciados, incluindo eleitores entre dezesseis e dezoito anos incompletos, que, embora possam ser credenciados, não poderão candidatar-se. Caso não haja credenciamento no prazo estabelecido, os interessados poderão participar como observadores, com direito a voz.

A Conferência será presidida pelo Secretário de Gestão Pública ou por pessoa por ele indicada, enquanto o Presidente da Conferência terá responsabilidades diversas, como coordenar os trabalhos, divulgar os conselheiros eleitos e elaborar o relatório final da Conferência.

A Mesa Diretora da Conferência será composta pelo Presidente, pelo Secretário Geral e eventuais palestrantes convidados. Colaboradores da mesa direta garantirão o cumprimento do Regimento, orientarão os participantes, resolverão questões de ordem e apresentarão os resultados das votações.

A nova composição do CMPOP será homologada durante a Conferência, sendo formalizada por decreto do Chefe do Poder Municipal. Eventuais casos omissos serão resolvidos pela Mesa Diretora da Conferência.

O Poder Executivo designará um servidor para apoiar o CMPOP em suas tarefas, garantindo a infraestrutura necessária para seu bom funcionamento. Casos omissos no Regimento serão avaliados e apurados pelo Conselho em Assembleia Geral, assegurando uma gestão transparente e participativa.

Assim, a composição do CMPOP revela um regime híbrido, adotando a participação indireta por meio de representantes de organizações em uma fase específica e, em outra etapa, incorporando a representação direta. Além disso, é importante notar que o conselho é constituído não apenas por cidadãos, mas também por membros do executivo.

3.3. A Normatização e Funcionamento e Competências

Além das disposições legais constitucionais e financeiras anteriormente discutidas, o OP, cuja aplicação se dá no âmbito municipal, precisa contemplar outras normativas que exercem influência mais regional para o seu funcionamento.

A Lei Orgânica Municipal de Rio das Ostras estabelece, nos arts. 167, 168 e 169, um compromisso do Município em buscar a cooperação ativa das associações representativas no processo de planejamento municipal.

De acordo com o Art. 167, o Município se compromete a buscar a cooperação das associações representativas por todos os meios disponíveis, reconhecendo a importância dessas entidades no cenário local. O Parágrafo Único amplia a definição de associação representativa, abrangendo qualquer grupo organizado, lícito e legitimado para representar seus filiados, independentemente de seus objetivos ou natureza jurídica.

No Art. 168, o Município estabelece a prática de submeter à apreciação das associações os projetos de lei do plano plurianual, do orçamento anual e do plano diretor, antes de enviá-los à Câmara Municipal. Esse processo visa receber sugestões das associações, proporcionando a oportunidade de contribuição na definição das prioridades das medidas propostas. O Parágrafo Único estabelece que tais projetos ficarão disponíveis para as associações por um período de 30 dias antes de serem encaminhados à Câmara Municipal.

O Art. 169 detalha o compromisso de convocar as entidades mencionadas no capítulo por todos os meios disponíveis, demonstrando a intenção do Governo Municipal de garantir a participação efetiva das associações no processo de tomada de decisões e planejamento municipal. Essa convocação ativa reforça a busca por uma gestão mais participativa e democrática, envolvendo atores representativos da comunidade nas decisões públicas.

O Artigo 146 do Plano Diretor de Rio das Ostras – LC 004/10.10.2006, destaca a necessidade de coesão entre os planos, programas e projetos integrantes do processo de gestão democrática da cidade. Para garantir essa coesão, é imprescindível que tais instrumentos estejam em conformidade entre si e alinhados às políticas de desenvolvimento econômico, social, ambiental e urbano estabelecidas na referida lei. Além disso, o dispositivo ressalta a importância de considerar os planos intermunicipais, microrregionais ou de bacias hidrográficas nos quais o Poder Público Municipal tenha participação na elaboração.

O Parágrafo único do mesmo artigo estabelece que as leis municipais do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual devem incorporar e observar as diretrizes e prioridades previstas no Plano Diretor. Essas leis serão elaboradas por meio de um processo participativo, em consonância com a diretriz de gestão democrática da cidade e de gestão orçamentária participativa, conforme estabelecido no artigo 44 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Esse enfoque reforça o compromisso com a participação da comunidade na definição das políticas públicas e na alocação de recursos, promovendo uma administração mais transparente e alinhada aos interesses da população.

Para além das permissões municipais, o Orçamento Participativo de Rio das Ostras também se fundamenta em legislação própria, proporcionando um arcabouço normativo exclusivo que orienta e respalda o desenvolvimento e a execução desse mecanismo.

O OP foi instituído pela Lei nº 780/2003, posteriormente atualizada pela Lei Municipal 2159/2018, uma normativa que estabelece a estrutura organizacional do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo em Rio das Ostras, além de abordar outras providências relacionadas. O CMPOP, enquanto órgão consultivo vinculado à Secretaria de Gestão Pública (SEGEP), é caracterizado por sua autonomia em relação a ingerências político-partidárias.

Dentre as competências atribuídas ao CMPOP, destaca-se a promoção de audiências públicas, com pelo menos uma por setor geográfico a cada ano civil, visando ouvir as demandas da sociedade. Adicionalmente, o conselho tem a responsabilidade de sugerir a inclusão de demandas setoriais prioritárias na legislação orçamentária municipal. No processo de debate, o CMPOP realiza audiências com o poder público para discutir propostas de Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais nos meses de março e setembro.

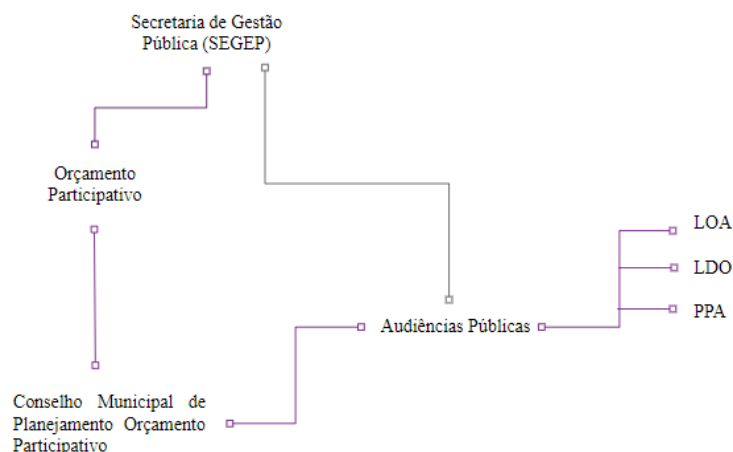
Tais debates, organizados pela Secretaria de Gestão Pública, ocorrem em duas etapas, proporcionando a apresentação e a coleta de sugestões sobre os instrumentos orçamentários de planejamento, conforme preconizado pelo Estatuto das Cidades e pela Lei Orgânica Municipal de Rio das Ostras. O POP tem por finalidade auxiliar no planejamento, elaboração e execução dos Instrumentos de Planejamento Municipal, em conformidade com os artigos 167 a 169 da Lei Orgânica do Município.

A gestão administrativa, financeira e operacional do POP é atribuída à Secretaria Municipal de Gestão Pública (SEGEP), que, em conjunto com o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo, organiza, produz e realiza conferências bienais de planejamento e orçamento participativo para envolver a população do município.

O CMPOP, tem competências como elaborar e aprovar seu regimento interno. Além disso, o CMPOP conta com comissões temáticas, busca interação com o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo Jovem (CMPOP-JOVEM) e acompanha a execução das demandas incluídas no POP.

A lei estabelece que as atribuições, direitos e deveres dos membros do CMPOP, bem como sua administração e funcionamento serão definidos em regimento interno. Mecanismos eletrônicos são disponibilizados para consulta aos instrumentos

orçamentários, promovendo transparência. As dotações orçamentárias destinadas ao POP são gerenciadas pela SEGEP, e o processo de desenvolvimento dos trabalhos do POP utiliza dados estatísticos atualizados anualmente pelo CMPOP. A Figura abaixo ilustra o seu funcionamento:



Fonte: Legislação Municipal de Rio das Ostras – Elaboração própria (2023)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de Rio das Ostras, estabelecida pela Lei 2345/10.07.2020, interage diretamente com o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo ao definir princípios relacionados ao controle social e à transparência na execução do orçamento. O Art. 11 da LDO destaca a importância do controle social, garantindo a participação de todos os cidadãos na elaboração e acompanhamento do orçamento. Esse princípio alinha-se com o papel consultivo do CMPOP, uma vez que o conselho é composto por membros da sociedade civil, proporcionando uma instância para a participação direta dos munícipes no processo orçamentário.

Além disso, a LDO destaca o princípio da transparência, indo além da publicidade e enfatizando o efetivo acesso dos munícipes às informações relacionadas ao orçamento. Nesse contexto, o CMPOP, ao realizar audiências públicas, debater propostas e sugerir a inclusão de demandas prioritárias na legislação orçamentária, contribui para a promoção da transparência e para assegurar que a população tenha acesso às informações relevantes. Dessa forma, a interação entre a LDO e o CMPOP visa fortalecer a participação cidadã e a transparência na gestão orçamentária do município.

Em seu regimento suas competências são estabelecidas no artigo 4º, que detalha as competências fundamentais do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo. Dentre essas responsabilidades, destaca-se a atribuição de apreciar e emitir proposições acerca da política de investimentos do poder público municipal, desempenhando um papel ativo na definição estratégica desse aspecto.

Além disso, o Conselho é incumbido de aprovar, por maioria simples, o documento que consolida as propostas provenientes das reuniões setoriais com os munícipes. Essas propostas têm como objetivo orientar a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, evidenciando a importância do CMPOP na formulação desses instrumentos-chave.

O Conselho também desempenha um papel ativo na definição das prioridades de atuação do Poder Executivo, contribuindo para a orientação estratégica das ações governamentais. Além disso, é responsável por apresentar, anualmente, relatórios detalhados sobre os trabalhos realizados, garantindo a transparência e divulgação das atividades do CMPOP à comunidade.

Outra competência relevante é a apresentação da necessidade orçamentária ao Executivo, buscando assegurar os recursos financeiros necessários para viabilizar as atribuições e manutenção do CMPOP. O Conselho tem a responsabilidade de elaborar e aprovar, por maioria absoluta, alterações no Regimento Interno, garantindo a flexibilidade necessária para adequar suas normas internas.

Além disso, o CMPOP desempenha um papel ativo na promoção da Conferência Bienal Municipal, em parceria com o Poder Executivo, bem como na realização das reuniões setoriais e na instituição de Comissões Temáticas para abordar questões específicas. O acompanhamento da execução das demandas incluídas e consolidadas no Programa de Planejamento e Orçamento Participativo (POP) também é uma competência central, garantindo a efetividade das propostas.

Finalmente, o Conselho é incumbido de aprovar o Regimento Interno da Conferência Municipal, consolidando seu papel na estrutura e normas desse importante evento participativo. Essas competências refletem a concepção do CMPOP na promoção da participação cidadã e na influência direta sobre as políticas públicas do município.

Segundo Oliveira (2008), no contexto de 2007, o ciclo do Orçamento Participativo apresentava muitas similaridades com o modelo atual. Composto por um biênio (2007-2008), compreendia reuniões setoriais únicas, realizadas de abril a setembro, sob coordenação da SECPLAN e com a presença do POP. Entre essas reuniões, o POP conduzia a apuração das Fichas de Prioridades, abertas a todos os Conselheiros na sede do POP, situada no Centro de Cidadania, com a possibilidade de participação de qualquer cidadão interessado na apuração.

O POP também se encarregava de analisar as reivindicações preenchidas em formulários específicos, aprimorados anualmente. Após a apuração das prioridades em todos os setores, elaborava-se um Relatório de Prioridades encaminhado ao Poder Público Municipal. Esse encaminhamento ocorria durante a reunião de encerramento do ciclo do OP, marcada para outubro, o mês anterior ao fechamento da peça orçamentária (Oliveira, 2008).

Além disso, ao final do biênio, em novembro, realizava-se a Conferência Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo, durante a qual eram eleitos os novos Conselheiros (Oliveira, 2008). A figura abaixo retrata... (descrever).

Prioridades

Você recebeu esta folha para votar em cinco (05) prioridades escolhidas entre as quinze (15) prioridades setoriais. Escolha as cinco (05) prioridades que considera mais importantes, que descrevem melhor as necessidades e carências de sua localidade, conforme os itens abaixo. As linhas que aparecem depois de cada item você poderá utilizar, para detalhar a sua escolha

Item 01 – SANEAMENTO BÁSICO

- (A) Escoamento da água das chuvas.
- (B) Rede de abastecimento de água
- (C) Rede coletora de Esgoto

Item 02 – HABITAÇÃO

- (A) Regularização Fundiária
- (B) Regularização Urbanística

Fonte Oliveira (2008)

Atualmente, os moradores de Rio das Ostras têm a oportunidade de propor quais devem ser os investimentos prioritários dos recursos públicos pela Administração Municipal de maneira online também, mas ainda há os polos de coletas nos bairros. Essa abordagem

híbrida, combinando a facilidade da participação online com a presença física dos polos de coleta, contribui para inclusividade, considerando os diferentes perfis de moradores.

3.4. Consultivo vs. Deliberativo: O Enigma do Poder Decisório no CMPOP

A pergunta que norteia este tópico é compreender se o CMPOP tem o caráter consultivo ou deliberativo. Para isso, é fundamental revisitar os fundamentos discutidos inicialmente acerca da democracia participativa. Ressalta-se a relevância de compreender não somente o processo de institucionalização do conselho na prática, mas também a importância de reconhecer como a teoria se interliga e é influenciada pelas dinâmicas cotidianas. Além disso, é fundamental abordar alguns aspectos relacionados à democracia deliberativa, ampliando a análise sobre a natureza das decisões e processos decisórios que permeiam o CMPOP.

Retomando aquilo que foi apresentado previamente sobre a democracia participativa, Carole Pateman (1992) desenha a participação como uma forma de desenvolver atitudes cooperativas, integração e comprometimento nas decisões políticas. Por seu intermédio, amplia-se o conceito de política além da esfera nacional, abrangendo outras áreas da vida social. Pateman argumenta que as pessoas devem ter a oportunidade de debater e influenciar questões que as afetam diretamente em seus ambientes de trabalho, escolas, bairros etc. Esses espaços permitem a conexão entre a vida privada e a esfera pública, despertando o interesse dos cidadãos comuns pelos problemas locais.

Essa perspectiva pressupõe que a sociedade civil é virtuosa e que a soberania popular não pode ser delegada, exigindo a participação direta do povo. O governo eleito tem a obrigação de agir em prol do interesse público, porém, deve estar limitado por uma comunidade autogovernante (PATEMAN, 1992). A Autora debruça-se em como os cidadãos podem participar na democracia moderna. Afirma que quando as pessoas participam diretamente das decisões políticas, elas se tornam mais cooperativas, integradas e comprometidas, e se interessam mais pelos assuntos governamentais (PATEMAN, 1992).

Essa concepção teórica da democracia enfatiza a importância da razão prática na tomada de decisões democráticas. Destaca a necessidade de considerar compromissos, discursos de autoentendimento (que envolvem a reflexão sobre a própria identidade e valores) e discursos de justiça (que buscam alcançar uma distribuição equitativa de recursos e oportunidades). A razão prática, nesse contexto, é guiada pelas regras do discurso e pelas formas de argumentação, buscando alcançar resultados racionais e justos. A normatividade da ação democrática não é meramente derivada de direitos humanos universais ou das tradições éticas de uma comunidade específica, mas é construída a partir das bases de validade estabelecidas no processo comunicativo. A estrutura da comunicação linguística e a socialização comunicativa desempenham um papel fundamental na formação de uma ordem democrática, fornecendo os fundamentos normativos para a ação coletiva (HABERMAS, 1997).

A política deliberativa, segundo Habermas, se manifesta através de dois caminhos: o desenvolvimento da vontade democrática nos espaços institucionais e a formação da opinião pública nos espaços não institucionais. Parte de um modelo discursivo de democracia que não se limita ao sistema político-administrativo responsável por tomar decisões vinculantes, nem exclusivamente à sociedade. A investigação da democracia requer a compreensão da interação entre esses dois polos: as decisões adotadas no sistema político precisam ser fundamentadas e justificadas no contexto da sociedade, por meio de uma esfera pública reenergizada.

A conexão entre o sistema político e as redes mais afastadas da esfera pública política é fundamental para o funcionamento democrático. Esse trânsito de comunicação se estabelece das redes informais do espaço público, as quais são institucionalizadas por meio dos parlamentares. Essas redes informais representam vozes e perspectivas presentes na sociedade civil, que se articulam em torno de problemáticas sociais e políticas relevantes (HABERMAS, 1997). Embora Habermas contribua significativamente para a compreensão da deliberação, afastando-se de uma perspectiva puramente decisionista ao sugerir que a "racionalidade deliberativa constituiria o resultado de uma reflexão individual" (AVRITZER, 2001, p. 27), sua teoria, alinhada à concepção dos fóruns deliberativos, ainda deixa uma lacuna quanto à explicação do processo que conecta esses fóruns ao sistema político e administrativo.

O objetivo desse trânsito de comunicação é assegurar que as influências oriundas da publicização e do poder comunicativo presentes na esfera pública sejam devidamente consideradas e incorporadas no processo legislativo. Assim, a formação da opinião pública nas eleições institucionalizadas é o momento em que a sociedade civil expressa suas demandas e preferências (HABERMAS, 1997).

Essa abordagem gerou uma teoria de democracia mais flexível em relação à participação social. Na perspectiva da democracia deliberativa, os cidadãos não são concebidos como uma vontade coletiva autônoma que define e delibera sobre questões públicas de forma autodeterminada. Há limites sistêmicos que impedem a atuação autônoma da sociedade civil na definição e gestão das deliberações políticas. O sistema político, o sistema judiciário, o sistema econômico e o processo de diferenciação funcional, característico das sociedades complexas, representam obstáculos estruturais para a ação autodefinidora da sociedade civil (LÜCHMANN 2002).

Para Avritzer, interessa compreender como essas ideias foram recebidas e discutidas no contexto brasileiro, considerando tanto os debates sobre os movimentos sociais quanto sobre os conceitos de sociedade civil e esfera pública. Essas discussões foram intensas entre teóricos do Brasil, impulsionadas pelas transformações oriundas do processo de democratização.

O primeiro aspecto que sugere um viés decisionista na democracia está relacionado à exclusão da política do processo decisório. O segundo aspecto está ligado à defesa da administração não participativa e à manutenção da complexidade, na qual a eficiência é determinada pela habilidade burocrática em seguir racionalmente as demandas reduzidas. O último fator é a ideia de que a disputa eleitoral consiste na verificação de preferências individuais pré-estabelecidas (AVRITZER, 2001).

Apesar da falta de consenso claro sobre as diferenças entre democracia participativa e democracia deliberativa, esses conceitos englobam fases distintas. As teorias da democracia deliberativa realçam a importância da argumentação, discussão e diálogo, fundamentando-se em princípios como inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum. Por outro lado, as abordagens da participação enfatizam o aspecto educativo da participação política (Habermas, 1996).

Conforme já apresentado, o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo, conforme estabelecido no Art. 2º da Lei 0780/2003, é descrito como um órgão consultivo da administração pública municipal. Isso significa que o CMPOP tem um caráter consultivo, fornecendo orientações, conselhos e opiniões à gestão pública, mas não possui poder deliberativo. Suas atividades e contribuições visam assessorar e aconselhar a administração municipal, sendo vinculado à Secretaria de Gestão Pública (SEGEP).

3.5. Os resultados efetivos do OP de Rio das Ostras

Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) estabeleceram um conjunto mínimo de critérios para definir uma experiência de Orçamento Participativo, visando proporcionar diretrizes claras e fundamentais para avaliar e categorizar esses processos. Esses critérios incluem:

- a. Dimensão Financeira/Orçamentária: o OP deve abordar questões relacionadas a recursos escassos, focando na discussão e alocação de recursos financeiros.
- b. Envolvimento Municipal ou Distrital Descentralizado: o nível de implementação do OP deve ser municipal ou em um distrito descentralizado, com a presença de um órgão representativo eleito que detenha algum poder na Administração Pública.
- c. Recorrência do Processo: o OP deve ser um processo contínuo ao longo do tempo, não se limitando a uma única reunião ou referendo sobre questões financeiras.
- d. Deliberação Pública em Encontros ou Fóruns Específicos: o processo de OP deve incluir formas de deliberação pública, proporcionando espaços como encontros ou fóruns específicos para a discussão e tomada de decisões.
- e. Prestação de Contas: deve haver algum grau de prestação de contas relacionado aos resultados do OP, garantindo transparência e responsabilidade no uso dos recursos públicos.

Analisando-se as informações apresentadas acerca da formação e competências do CMPOP, torna-se evidente que se enquadra nos critérios acima estabelecidos. Ao abordar questões relacionadas ao orçamento de Rio das Ostras, o CMPOP demonstra consistência

em seu processo contínuo, desde sua criação, em 2003, bem como em seus biênios de atuação. Realizam-se reuniões, audiências e conferências bienais, cujos resultados de votações e consultas públicas são posteriormente divulgados. Trata-se de um órgão representativo, composto por membros eleitos da sociedade civil e representantes do poder público. A seguir, discute-se sua influência na Administração Pública através de seus resultados.

No decorrer do ano de 2023, foram realizadas as Assembleias Ordinárias (AGO) de acordo com o seguinte cronograma: A 11ª AGO aconteceu em 14 de fevereiro, seguida pela 12ª AGO, em 15 de março. A 13ª AGO ocorreu em 03 de abril, enquanto a 14ª AGO foi realizada em 11 de maio. No mês seguinte, a 15ª AGO teve lugar em 16 de junho, seguida pela 16ª AGO, em 17 de julho. A 17ª AGO marcou o mês de agosto, ocorrendo em 15 de agosto.

As assembleias subsequentes foram distribuídas ao longo dos meses seguintes, com a 18ª AGO realizada em 13 de setembro, a 19ª AGO em 05 de outubro, a 20ª AGO em 10 de novembro e a 21ª AGO, encerrando o ano, em 04 de dezembro.

A tabela abaixo estabelece uma Comparação de Votantes de 2019 a 2023 oferecendo uma análise sequencial da participação de cada setor nas consultas públicas realizadas pelo CMPOP ao longo desses anos.

Setor	2019	2020	2021	2022	2023
A	55	55	136	88	80
B	40	45	72	40	65
C	21	18	40	45	23
D	16	10	13	38	16
E	45	29	75	71	24
F	92	165	211	141	122
G	47	52	92	70	38
H	94	70	92	99	67
I	11	0	7	3	25

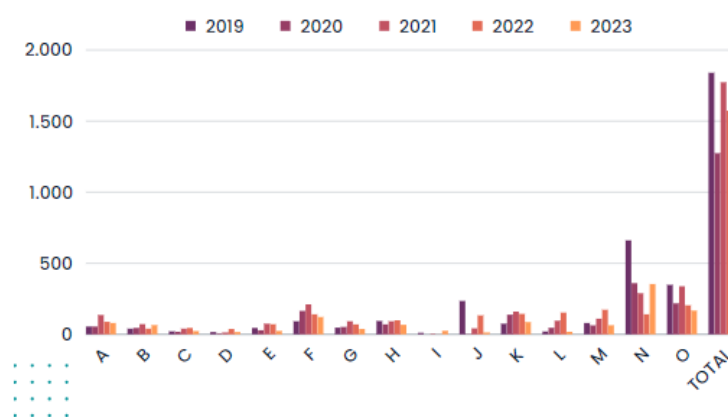
J	235	5	42	133	13
K	75	138	160	144	86
L	20	46	96	153	18
M	80	63	110	173	64
N	661	360	289	141	354
O	348	218	338	204	167
TOTAL	1840	1274	1773	1573	1162

Fonte: CMPOP – Relatório 2023 – Adaptada (2023)

Ao longo do período, observa-se uma notável variação nos níveis de participação, destacando-se o aumento expressivo em 2021 e uma subsequente redução em 2023. Setores como A, B e G demonstraram uma relativa consistência na participação, sugerindo um engajamento estável ao longo dos anos. Por outro lado, setores como J e N apresentaram flutuações significativas, indicando momentos de forte engajamento seguidos por períodos de menor participação. Algumas áreas, como I, em 2023, experienciaram quedas abruptas, enquanto outras, como K, em 2023, demonstraram aumentos expressivos. A participação total, contudo, registrou uma diminuição em 2023 em comparação com anos anteriores, apontando para a necessidade de revisão nas estratégias de engajamento.

Os baixos níveis de participação merecem análise, sendo necessário enfrentar possíveis barreiras, como falta de transparência, desconhecimento sobre o processo e a percepção de recursos insuficientes destinados ao OP. O desestímulo à participação de longo prazo é uma preocupação que pode estar relacionada ao financiamento reduzido do processo de OP. Estratégias devem ser desenvolvidas para tornar o OP atrativo e relevante para a população ao longo do tempo. O gráfico abaixo ilustra melhor os picos de participação, vejamos:

COMPARAÇÃO DE VOTOS POR ANO



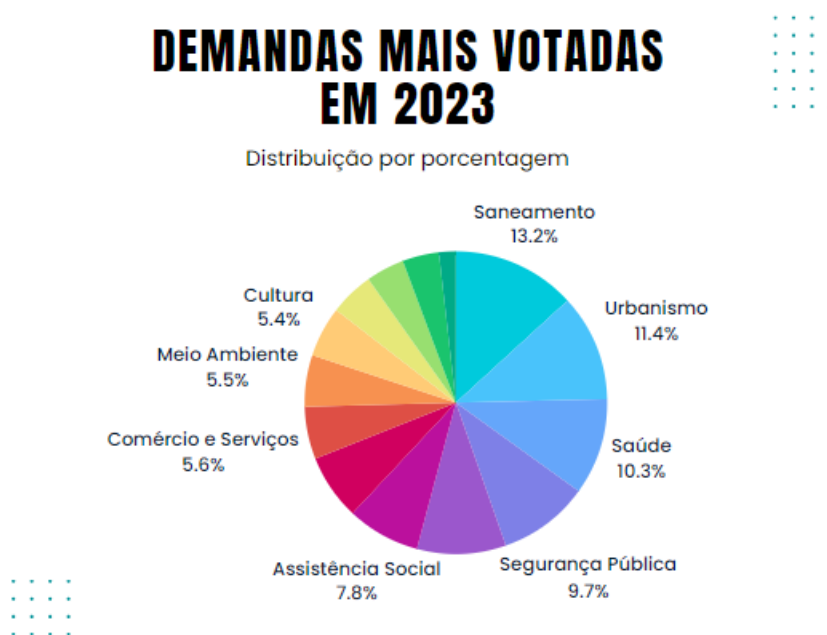
Fonte: CMPOP – Relatório 2023 – Elaboração Própria (2023)

A Assistência Social, embora com uma porcentagem menor, demonstra ser uma área de preocupação para parte da comunidade, indicando a sensibilidade em relação a questões sociais e de apoio à população mais vulnerável. O Transporte também figura como uma área relevante, sugerindo que a mobilidade urbana e a acessibilidade são temas que merecem atenção. Por outro lado, setores como Indústria e Agricultura Pesca Pecuária recebem menos destaque, indicando uma possível necessidade de maior ênfase em políticas específicas para impulsionar esses setores. Vejamos:



Fonte: CMPOP – Relatório 2023 – Elaboração Própria (2023)

A apresentação do gráfico em porcentagem revela uma perspectiva mais detalhada das preferências e prioridades da comunidade em relação aos setores temáticos.

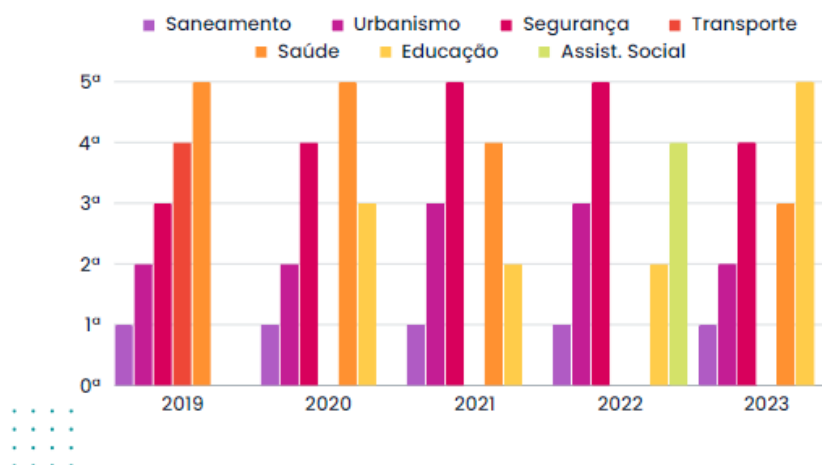


Fonte: CMPOP – Relatório 2023 – Elaboração Própria (2023)

O saneamento desponta como a principal demanda, recebendo 13,2% do total de votos, indicando a preocupação expressiva da população com questões relacionadas à infraestrutura básica. Urbanismo e Saúde também emergem como áreas críticas, com 11,4% e 10,3% dos votos, respectivamente, destacando a importância atribuída a aspectos urbanos e à qualidade dos serviços de saúde. A Segurança Pública, com 9,7%, e a Educação, com 9,5%, revelam-se como outras áreas de interesse significativo para a comunidade. Ao longo dos anos de 2019 a 2023, observa-se uma consistente priorização de temas pelos participantes, refletida nas escolhas das áreas mais relevantes para a comunidade. Veja-se o gráfico abaixo:

DEMANDAS MAIS VOTADAS

Demandas mais votadas nos últimos cinco, elencadas de 1º a 5º



Fonte: CMPOP – Relatório 2023 – Elaboração Própria (2023)

Em 2019, o foco recaiu majoritariamente em Saneamento como a principal preocupação, seguido por Urbanismo, Segurança, Transporte e Saúde. No ano subsequente, Saneamento permaneceu em destaque, acompanhado novamente por Urbanismo e, de forma notável, pela inclusão de Educação entre as prioridades. Em 2021, Saneamento manteve sua posição de destaque, enquanto Educação ganhou terreno, juntamente com Urbanismo, Saúde e Segurança. O ano de 2022 trouxe uma mudança significativa com a introdução de Assistência Social no foco das atenções, ao lado de Saneamento, Educação, Urbanismo e Segurança Pública. Por fim, em 2023, Saneamento retomou sua posição de liderança, seguido por Urbanismo, Saúde, Segurança Pública e Educação.

No decorrer do ano de 2021, o CMPOP dedicou-se à sua missão, pautando suas ações com neutralidade e ausência de influências político-partidárias. Entretanto, é incontestável reconhecer as dificuldades enfrentadas, uma vez que os argumentos apresentados durante esse período não foram devidamente considerados na elaboração das leis orçamentárias. Este cenário resultou na ineficácia das disposições que visavam privilegiar a participação popular, transformando-as, por vezes, em meras formalidades.

A falta de resultados práticos refletiu na baixa adesão da sociedade, evidenciada pela impossibilidade de eleger quarenta e cinco conselheiros nas conferências de 2018 e 2021.

Os desligamentos, sejam por renúncia ou faltas recorrentes, originaram-se, em parte, do desconhecimento por alguns cidadãos sobre a dedicação necessária à participação ou da busca por proeminência para futuras empreitadas.

Como uma vitória parcial, destaca-se que, a partir de 2019, os anteprojetos das leis orçamentárias tornaram-se públicos, disponíveis no site da Prefeitura para receber comentários da população, atendendo ao artigo 168 da Lei Orgânica do Município. Contudo, a reunião pública promovida pela Câmara em 9 de dezembro para discutir o anteprojeto da LOA2022, embora louvável, não satisfiz integralmente o artigo 44 da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que preconiza a realização de audiências públicas mais abrangentes.

Pode-se afirmar a existência de expectativas de avanços significativos até a edição da LOA2022. Com a atenuação da propagação da pandemia, almejava-se realizar as 15 reuniões setoriais, antevendo uma população mais atenta aos mecanismos que determinam o futuro da cidade e de seus habitantes. Os conselheiros esperavam que a Câmara de Vereadores, consciente de suas responsabilidades, promoveria audiências públicas em ocasiões mais propícias e com maior divulgação. Do Poder Executivo, esperava-se a participação mais efetiva nas reuniões do Conselho e a análise cuidadosa das demandas apontadas pelo POP. As informações apresentadas em 2022, contudo, replicam os cenários anteriores. Ao confrontar as pesquisas com as leis orçamentárias aprovadas desde 2017, os conselheiros constataram que o trabalho em nada foi aproveitado.

Ao receber o Relatório de Demandas de 2019, o Prefeito decidiu reservar R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) na LOA2020 para serem aplicados em projetos indicados pelo CMPOP. Nas AGOs subsequentes, o CMPOP delineou estrategicamente a distribuição desses recursos. Contudo, ao observar o desdobramento dessas emendas, constatou-se uma série de desafios e resultados aquém do esperado. Citam-se os exemplos práticos da construção da capela mortuária em Rocha Leão, iniciada em setembro de 2021, quase concluída e abandonada, exigindo um novo certame para conclusão. A implantação da agência transfusional, pleito inicialmente acatado, foi contingenciada e posteriormente considerada inviável, contrariando os planos governamentais. A reforma do pronto-socorro foi concluída com êxito. A aquisição de um

imóvel para o CAPSI enfrentou obstáculos e prevê-se a implantação em uma unidade de saúde diferente da planejada. A ampliação da rede de esgoto, na Boca da Barra, foi abandonada. A implantação/ampliação da rede de esgoto nos Setores "N" e "O" encontra-se em andamento, mas de forma lenta e reduzida. A elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico não teve avanço significativo.

Ao longo dos anos, o CMPOP destacou, além das demandas, considerações e recomendações fruto das visões dos conselheiros. Em 2017, o foco no saneamento básico foi ressaltado, bem como a necessidade de concluir o Plano Municipal de Saneamento Básico. A segurança, iluminação pública e transporte também foram temas recorrentes. No entanto, muitas dessas recomendações não foram efetivamente implementadas ao longo dos anos, evidenciando desafios persistentes.

O CMPOP enfrentou demandas significativas relacionadas ao suporte da Prefeitura. A falta de infraestrutura adequada, ausência de transporte para conselheiros de regiões específicas, deficiências na execução de aplicativos do POP On-line e falta de transparência nos investimentos orçamentários foram obstáculos evidentes. As demandas levantadas não encontraram espaço nas leis orçamentárias, resultando em uma participação popular que, em parte, permaneceu desmotivada. A baixa adesão e desligamentos de conselheiros reforçam a necessidade de uma abordagem mais efetiva e comprometida.

As vitórias parciais, como a divulgação dos anteprojetos das leis orçamentárias e a realização de reuniões públicas, embora louváveis, não foram suficientes para atender plenamente às exigências legais e às expectativas da sociedade.

A Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2023 delinea o planejamento financeiro do município de Rio das Ostras. Estima-se que a receita total atinja o montante de R\$ 1.077.129.500,00 (um bilhão, setenta e sete milhões, cento e vinte e nove mil e quinhentos reais). Em seu conteúdo, estabelece como previsão pouquíssimas demandas do CMPOP. A primeira é sobre o seu funcionamento, dentindando renda para as suas atividades. O gráfico abaixo atesta que... (explique o gráfico):

FUNÇÃO: 14 - DIREITOS DA CIDADANIA		121 - PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	
PROGRAMA: 0020 - PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA			
Orçamento Participativo			
Codificação:	14.121.0020.2.214	Unidade Executora:	SEGEP
Produto:	Reunião Setorial Realizada	Unidade de Medida:	Unidade
Meta:	15		
Finalidade:	Viabilizar a realização de despesas com: materiais de consumo; materiais, bens ou serviços para distribuição gratuita; viagens e locomoção; contratação de serviços de terceiros; manutenção do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo - POP e OP Jovem; aquisição de equipamentos e materiais permanentes para prover reuniões e eventos, visando à promoção do Orçamento Participativo e garantir a continuidade do orçamento Participativo Jovem, fórum que crianças e adolescentes utilizam para reivindicar, defender prioridades, apresentar propostas e demandas estimulando o exercício de cidadania e a integração do Poder Público com a população na tomada de decisão e nas ações que orientam o investimento e as políticas públicas no Município.		
Manutenção do CMPOP			
Codificação:	14.121.0020.2.212	Unidade Executora:	SEGEP
Produto:	Conselho Mantido	Unidade de Medida:	Unidade
Meta:	1		
Finalidade:	Garantir o funcionamento do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo - CMPOP, viabilizando suas despesas com material de consumo, viagens e locomoção, capacitação, participação em eventos e encontros, contratação de serviços de terceiros, aquisição e aluguel de equipamentos e materiais permanentes e ações que possam promover sua integração com outros Conselhos Municipais, Estaduais e Federal.		

Fonte: LOA – Rio das Ostras (2023)

A administração municipal concentrou suas metas exclusivamente nas demandas relacionadas ao urbanismo, não sendo atribuído as consultas CMPOP, as previsões e metas. Essa atenção direcionada aprimora a infraestrutura urbana, atendendo às expectativas e preferências específicas da comunidade nesse domínio. Contudo, é fundamental salientar que a ausência de atendimento a outras áreas críticas, como saneamento, saúde, segurança pública e educação, merece destaque e reflexão. A governança eficaz requer uma abordagem equilibrada, considerando as diversas necessidades da população. O gráfico explicita que... (explicar):

FUNÇÃO: 15 - URBANISMO		451 - INFRA-ESTRUTURA URBANA	
PROGRAMA: 0034 - AMPLIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA			
Desapropriação de Imóveis para Fins Públicos			
Codificação:	15.451.0034.1.400	Unidade Executora:	SEMOP
Produto:	Imóvel Desapropriado	Unidade de Medida:	Unidade
Meta:	1		
Finalidade:	Adquirir para a Administração Municipal imóveis de interesse público.		
Pavimentação de Ruas e Estradas			
Codificação:	15.451.0034.1.467	Unidade Executora:	SEMOP
Produto:	Rua / Estrada Pavimentadas	Unidade de Medida:	Quilômetro
Meta:	10		
Finalidade:	Atender às demandas detectadas por meio do planejamento realizado pelos gestores do Governo Municipal e pelo Orçamento Participativo, com drenagem, pavimentação, sinalização horizontal/vertical e calçada de ruas e estradas e outras despesas correlatas.		
Pavimentação de Ruas do Setor H			
Codificação:	15.451.0034.1.500	Unidade Executora:	SEMOP
Produto:	Rua / Estrada Pavimentadas	Unidade de Medida:	Quilômetro
Meta:	10		
Finalidade:	Atender às demandas no Setor H, detectadas por meio do planejamento realizado pelos gestores do Governo Municipal e pelo Orçamento Participativo, com drenagem, pavimentação, sinalização horizontal/vertical, calçada de ruas e estradas e outras despesas correlatas.		

Fonte: LOA – Rio das Ostras (2023)

Embora o CMPOP apresente resultados exitosos, seus desafios parecem maiores. Um dos empecilhos que pode estar sendo enfrentado é a comunicação, percebida como confusa em razão da complexidade do sistema orçamentário brasileiro. A compreensão desse aspecto performativo exige que os participantes adotem uma perspectiva de maior clareza, pois são agentes ativos que contribuem para a construção coletiva de políticas públicas. Nesse sentido:

É preciso falar a mesma linguagem e como que entrar no mundo da vida, compartilhado intersubjetivamente por uma comunidade lingüística, a fim de poder tirar vantagens da peculiar reflexividade da linguagem natural e poder apoiar a descrição de uma ação executada por palavras sobre a compreensão do auto-comentário implícito nessa ação verbal (Habermans, 1990).

Como já abordado, tem sido mais rotineiro do que se gostaria a não eleição do total de conselheiros, pois não é possível assegurar que todos os segmentos da comunidade participem, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade. A falta de informação adequada, conforme apontado por Hartog e Bakker (2018), contribui para a tensão na cooperação entre a população e os municípios. Esta tensão é especialmente relevante nos processos de Orçamento Participativo, nos quais a compreensão dos orçamentos municipais e das formas de financiamento é relevante. Esses desafios podem ser oriundos da chamada subcidadania.

O conceito de subcidadania origina-se de uma situação em que a precariedade ou condições insatisfatórias de vida se tornam tão comuns e enraizadas na sociedade que passam a ser vistas como algo normal, ou seja, tornam-se a norma de funcionamento daquela sociedade. Assim, no caso do Brasil, onde cerca de 80 milhões de brasileiros vivem na pobreza, tem-se a deterioração das instituições democráticas, pois seus procedimentos, estruturas, representação e tomada de decisão são construídos em cima da pobreza. Os brasileiros estão presos em uma estrutura desigual e excludente, na qual a possibilidade de influenciar e participar efetivamente das decisões que os afetam diretamente é limitada, ocorrendo assim a "naturalização da desigualdade" (SOUZA, 2003). A educação política, portanto, é apontada como um desafio para melhorar o OP, evidenciando a importância de comprometer os gestores com mudanças no escopo do serviço público.

Marins (2017), realizou entrevistas com os conselheiros do período. Merece o destaque a percepção de uma conselheira representante da sociedade civil sobre o

CMPOP. Ela expressa a crença de que a função do OP é permitir que os cidadãos exponham as necessidades de seus bairros e priorizem as questões mais urgentes. No entanto, lamenta que, infelizmente, o movimento em Rio das Ostras seja percebido como elitizado. Aponta para a presença recorrente dos mesmos conselheiros em diferentes conselhos do município, incluindo o Conselho de Saúde. Essa repetição de membros em vários conselhos leva à caracterização dos participantes como "figurinhas carimbadas". Sugere que essa repetição pode contribuir para uma certa elitização do processo, indicando que os mesmos indivíduos têm influência em diferentes esferas de decisão.

Além disso, pode ser essencial destacar a percepção de que as sugestões dos participantes têm influência limitada nas políticas públicas. A recusa em participar pode ser influenciada pela falta de implementação das propostas aprovadas em processos anteriores. Isso pode levar os cidadãos a perceberem a participação individual como menos significativa, desmotivando seu envolvimento. Estabelecer mecanismos claros para a incorporação dessas sugestões na tomada de decisão do município é, portanto, fundamental para promover a participação ativa.

Na Conferência de 2018, inicialmente elegeram-se 29 conselheiros, o que, desde o princípio, representou um déficit de 16 conselheiros. Ao longo do tempo, quatro conselheiros optaram por renunciar, e doze foram desligados devido a repetidas faltas, resultando em um quadro com apenas treze conselheiros. Nas últimas reuniões de 2021, a presença registrou a participação de apenas oito conselheiros, evidenciando um desafio de engajamento.

A representação do Poder Público, composta por sete Secretarias, também enfrentou uma frequência irregular, apesar dos esforços para comunicar essa situação à SEGEP. Infelizmente, não houve uma correção de rumo efetiva.

No processo eleitoral de 2021, para o biênio 2022-2023, foram eleitos 23 conselheiros, indicando um déficit inicial de 22 membros. Isso implica em seis setores completos, seis setores vazios e três setores incompletos. Contudo, é crucial lembrar que a legislação estabelece mecanismos para possibilitar o preenchimento total do quadro.

O desafio atual reside na mobilização de mais membros, tanto da sociedade civil quanto do Poder Público, para assegurar um CMPOP ativo e representativo, capaz de

efetivamente canalizar as demandas da comunidade e contribuir para a elaboração de políticas públicas mais inclusivas e abrangentes.

A baixa participação popular nas reuniões setoriais e na votação foi discutida em diversas reuniões do CMPOP. Algumas motivações foram aventadas. A primeira razão seria a divulgação precária. Comentou-se também que o pedido de inserção do CPF inibe o voto de muitas pessoas. E por fim, foi destacada a descrença frente a este processo, haja vista que as demanda expostas nas pesquisas anteriores não vêm sendo consideradas pelo poder público.

Dessa forma, para fortalecer o CMPOP e superar esses desafios, é preciso investir em iniciativas que promovam a compreensão do orçamento municipal, a educação política para os cidadãos e o comprometimento dos gestores com a participação efetiva da comunidade. Essas ações podem contribuir para uma cultura de participação mais robusta e sustentável ao longo do tempo.

3.6. Interrelações com o Poder Executivo e o funcionamento do CMPOP

O estudo dos Conselhos é importante para verificar se há fragilidades em seu funcionamento e como elas podem ser contornadas. Isso porque muitas vezes “o poder deliberativo previsto para os Conselhos gestores se transforma na prática em uma função consultiva ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes” (Dagnino, 2002, p. 282-283).

O que ocorre no CMPOP é o fenômeno chamado 'participação álibi' piorado. Esse termo refere-se à suspeita de que políticos e a administração pública buscam transferir a responsabilidade por suas ações aos cidadãos, muitas vezes com o objetivo de reduzir custos, enquanto mantêm o poder de decisão de forma unilateral. Isso pode resultar em uma dinâmica em que os participantes são meramente utilizados para legitimar o poder local, sem uma efetiva influência nas decisões.

O relato de Talpin (2011) adiciona outra camada ao problema, descrevendo a frustração de um cidadão em um município francês. O participante expressa a percepção de que as recomendações da população só seriam implementadas se estivessem alinhadas aos interesses do poder local. Essa frustração contribui para a baixa confiança no governo

e pode desencorajar a participação cidadã, afetando negativamente a percepção da população sobre o Orçamento Participativo. Em resumo, os problemas destacados incluem a possível instrumentalização da participação, a unilateralidade na tomada de decisões e a falta de efetividade na implementação das contribuições da população.

Ao analisar a LOA de 2023, observa-se que os aspectos mais votados em 2022 não foram devidamente considerados. Isso evidencia uma notável falta de alinhamento entre as prioridades da população e a atuação dos administradores, ressaltando a necessidade de uma maior sintonia entre os representantes eleitos e as expectativas da sociedade.

Em um órgão consultivo paritário, espera-se que haja equilíbrio entre representantes da sociedade civil e do poder público, promovendo a colaboração e a construção conjunta de decisões. Se o órgão consultivo não for verdadeiramente consultado de forma significativa e as decisões forem tomadas de maneira unilateral, os membros da sociedade civil podem se sentir instrumentalizados, servindo apenas como uma participação superficial para legitimar o poder local. O CMPOP, sendo paritário, deve garantir que a participação seja genuína e influente nas decisões.

Mesmo que o CMPOP apresente um bom relacionamento com o Poder Público, seus anseios ficam aquém do esperado. A falta de transparência e a imposição unilateral de interesses podem ser contraproducentes para um órgão paritário. O CMPOP, como um espaço de diálogo entre sociedade civil e poder público, deve assegurar que as decisões sejam alcançadas por meio de um processo transparente, no qual ambas as partes possam contribuir de maneira significativa. E também garantir que as recomendações e contribuições da sociedade civil sejam levadas a sério ou implementadas de forma consistente, ou a confiança no órgão consultivo e no processo participativo como um todo pode ser prejudicada, causando desinteresse na participação.

A Seção II do Regimento Interno do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo delinea uma série de competências atribuídas ao conselho. No entanto, é possível observar uma lacuna crítica relacionada à falta de deliberação explícita sobre as responsabilidades do CMPOP. As competências elencadas incluem a apreciação e emissão de proposições sobre a política de investimentos municipal, a aprovação de documentos consolidados para orientar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, bem como a participação na definição de

prioridades do Poder Executivo. O conselho também é encarregado de apresentar relatórios anuais, requisitar dotação orçamentária, elaborar e aprovar alterações no Regimento Interno, promover conferências e reuniões setoriais, instituir Comissões Temáticas, entre outras atribuições.

Contudo, a ausência de uma competência clara relacionada à deliberação sobre as propostas e demandas levantadas pelos munícipes no âmbito do Planejamento e Orçamento Participativo (POP) é notável. A capacidade do CMPOP de efetivamente influenciar as decisões finais, deliberando sobre as prioridades e direcionamentos, não é explicitamente abordada nas competências descritas. Essa lacuna pode impactar a efetividade do CMPOP como um órgão consultivo, levantando questionamentos sobre o grau de autonomia e ausência do poder de decisão que o conselho deveria deter. Para fortalecer a participação da sociedade civil e garantir uma abordagem verdadeiramente participativa, seria interessante abordar explicitamente o papel de deliberação do CMPOP no Regimento Interno, alterando sua natureza.

Também há perspectivas positivas dos conselheiros representantes da sociedade civil em relação à participação na construção de políticas públicas para o município de Rio das Ostras, destacando o papel inovador e transformador dos fóruns participativos, como o Orçamento Participativo. A citação reflete a confiança e a esperança depositadas por esses conselheiros nesse modelo de participação política, que é visto como uma forma efetiva de lutar pelo bem comum da população e por melhorias substanciais para o município (Marins, 2017).

O conselheiro menciona sua dedicação pessoal em participar ativamente dos fóruns participativos, destacando a importância de não ter pressa, pois a sociedade tem seu próprio tempo. Expressa a necessidade de consolidar e cristalizar, no arcabouço legal e institucional, a existência desses espaços para a manifestação da sociedade, mesmo reconhecendo que a sociedade ainda está distante de garantir plenamente esses direitos (Marins, 2017),

A fala da conselheira ressalta a empolgação em testemunhar uma mudança cultural na vida brasileira, destacando a transição de um modelo populista para um enfoque mais responsável, social e ambientalmente consciente. Enfatiza a importância do OP como uma ferramenta que capacita os cidadãos a serem agentes ativos e coautores das ações

políticas, rompendo com modelos tradicionais de governança baseados em práticas populistas. A democracia participativa é elogiada como o ponto alto do OP, permitindo que a comunidade desempenhe um papel ativo na tomada de decisões (Marins, 2017).

Apesar disso, a conselheira reconhece a facilidade que o OP oferece para os cidadãos expressarem suas necessidades e prioridades, destacando a importância de a população se envolver ativamente. Enfatiza que o crescimento do município depende do interesse da população em intervir e compartilhar suas opiniões, seja por meio de associações ou por instituições religiosas. Em mensagem final, destaca a acessibilidade do sistema, indicando que, se houver interesse da população, é possível influenciar positivamente o desenvolvimento do município (Marins, 2017).

3.7. O Orçamento participativo de Rio das Ostras e as Políticas públicas

A presente pesquisa teve por objetivo investigar o Orçamento participativo de Rio das Ostras como uma ferramenta essencialmente conectada à construção de políticas públicas locais, buscando mensurar a medida dessa influência. Contudo, dentro do recorte temporal investigado, não foi localizada nenhuma política pública construída pelo CMPOP.

Em Marins (2017), há uma passagem que descreve a perspectiva positiva dos conselheiros representantes da sociedade civil em relação à participação na construção de políticas públicas para o município de Rio das Ostras, destacando o papel inovador e transformador dos fóruns participativos, como o Orçamento Participativo. A citação reflete a confiança e esperança depositadas por esses conselheiros nesse modelo de participação política, que é visto como uma forma efetiva de lutar pelo bem comum da população e por melhorias substanciais para o município.

Em contrapartida e corroborado pelos relatórios do CMPOP para Rio das Ostras, destaca desafios na implementação de políticas públicas na cidade. A alocação de recursos, apesar de contemplar demandas do CMPOP, enfrentou obstáculos, como o contingenciamento para a agência transfusional e atrasos em projetos de esgoto.

As demandas apresentadas pelo CMPOP, refletindo as preocupações da comunidade, não foram totalmente incorporadas nas leis orçamentárias, apontando uma desconexão entre as necessidades populares e a tomada de decisões governamentais.

O saneamento básico emerge como prioridade, mas a ausência de um plano municipal específico indica uma lacuna estratégica. O suporte inadequado da Prefeitura, seja na falta de instalações apropriadas para o CMPOP, seja pela deficiência de aplicativos e ferramentas tecnológicas, compromete a eficácia do conselho na promoção de políticas públicas.

A falta de resultados práticos, apesar dos esforços do CMPOP, revela a necessidade de uma revisão nas abordagens para assegurar que as demandas populares se convertam em políticas públicas tangíveis. As expectativas futuras incluem a realização de mais reuniões setoriais e uma participação mais efetiva do Poder Executivo, destacando a importância da colaboração entre órgãos governamentais e conselhos populares para uma governança mais eficiente e inclusiva.

A presente investigação em torno do Orçamento Participativo de Rio das Ostras ilustra as complicações e os detalhes inerentes ao engajamento cívico na criação de diretrizes governamentais locais. Embora a valoração e o potencial inovador do Orçamento Participativo sejam reconhecidos, notadamente por intermédio das perspectivas otimistas dos membros do conselho representativos da sociedade civil, a translação dessas participações em resultados concretos permanece restrita. A falta de congruência entre as aspirações comunitárias, articuladas pelo CMPOP, e a sua materialização nas políticas públicas municipais desvela barreiras importantes na implementação de iniciativas participativas. Essa dissonância entre a antecipação de uma cidadania ativamente engajada e a realidade operacional sugere a necessidade de revisitação e refinamento dos mecanismos de inclusão pública e administração participativa. É preciso, pois, enfrentar os desafios descritos, como a insuficiência de recursos apropriados e o apoio deficitário do Executivo, para amplificar a efetividade do Orçamento Participativo enquanto mecanismo de democracia ativa. A sinergia entre as várias esferas sociais e as autoridades governamentais, enfatizando a transparência, o diálogo construtivo e a accountability recíproca, é essencial para a concretização do verdadeiro engajamento cívico capaz de avançar o progresso comunitário e a equidade social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo a análise, ficou evidente que a promulgação da Constituição de 1988 foi expressivamente influenciada pela demanda por um regramento jurídico que favorecesse a inclusão e a participação cívica, numa resposta direta às táticas autoritárias e coercitivas historicamente empregadas pelo Estado contra seus cidadãos. Essa transição expressa o repúdio coletivo à repressão e a aspiração por um novo que consagrasse os direitos fundamentais e a democracia participativa. A formação dos Conselhos públicos ou Conselhos gestores na década de 1970, embora tenha sido um passo em direção à discussão de políticas e ações governamentais, não representou um avanço substancial na participação social, dada sua dependência da autorização e supervisão estatal, sem possuir caráter deliberativo.

Para uma integração mais eficaz, tornou-se essencial abandonar a abordagem hierárquica ou externa predominante nos anos 1970. Além disso, o objetivo transcende a promoção de debates superficiais, visando estabelecer um processo interativo entre o governo e a comunidade. Em outras palavras, a incorporação das políticas de participação popular ao planejamento administrativo tornou-se uma necessidade premente já na década de 1980.

A evolução do Orçamento Participativo consolidou a participação popular e o controle social como elementos integrados em um único projeto. Nesse contexto, a sociedade civil organizada tornou-se a categoria central, baseando-se na universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, promovendo uma ampliação significativa da cidadania e da democracia.

Ao adotar o OP como instrumento inclusivo, observa-se o fortalecimento de atores sociais, incluindo associações de bairro e cidadãos comuns, desempenhando papéis destacados em arenas participativas. Esse processo de negociação e deliberação com o Estado reforça a ideia de democracia de alta intensidade.

O OP é tratado como um mecanismo associativo e deliberativo na distribuição de recursos públicos, visando atender ao interesse comum e reduzir o papel do clientelismo na alocação de bens públicos. Essa abordagem influencia o desenho institucional das cidades, promovendo assembleias regionais e fóruns em diversas regiões urbanas.

O OP desafia a ideia de que a eficiência estatal resulta da redução do tamanho do aparato público. Em vez disso, destaca a importância da participação cidadã na governança e na tomada de decisões orçamentárias. E assume uma dimensão pedagógica ao fomentar uma aprendizagem gradual nas práticas participativas, especialmente em ambientes onde essa dinâmica era previamente desconhecida. A autonomia dos movimentos revela-se como um pilar fundamental para o êxito do OP, proporcionando uma distância essencial de possíveis interferências externas e, ao mesmo tempo, viabilizando a disseminação da cultura democrática.

A técnica de cogestão, empregada no contexto da administração orçamentária participativa, fortalece a relação entre governo e cidadãos, estimulando a corresponsabilidade nas decisões orçamentárias. Além disso, o OP desafia a lógica tradicional ao substituir reivindicações individuais por prioridades coletivas, realocando recursos para atender às necessidades mais prementes da comunidade em detrimento de demandas específicas de grupos isolados.

Outrossim, o OP naturalmente promove a transparência fiscal ao exigir que o poder público preste contas à sociedade sobre a alocação e execução das verbas orçamentárias. Essa prática anual, mesmo em países sem legislação específica, culmina em maior transparência nas contas públicas, evidenciando um compromisso essencial com a prestação de contas à sociedade.

Acredita-se que a participação, como destacado por Pateman (ano?), vai além da esfera governamental e institucional, abrangendo todos os aspectos da vida em sociedade. No contexto do CMPOP, a função educativa da participação se manifesta no cultivo e desenvolvimento das habilidades sociais, psicológicas e políticas dos conselheiros e da comunidade envolvida. O conselho proporciona uma plataforma para aprendizado contínuo, promovendo uma compreensão mais profunda dos desafios e oportunidades locais. Além disso, a interação constante no âmbito do CMPOP contribui para o desenvolvimento cívico, permitindo que os participantes aprendam com a diversidade de perspectivas e experiências presentes na comunidade.

A função associativa da participação, destacada por Pateman (ano?), também encontra expressão no CMPOP. A interação e cooperação entre os participantes são fundamentais para o conselho, que se configura como uma instância em que a comunidade se envolve em associações, grupos e comunidades, estabelecendo laços de confiança,

solidariedade e colaboração. Essa dimensão associativa fortalece a participação política ao permitir que os conselheiros se organizem, exerçam influência e busquem soluções coletivas para as demandas e desafios enfrentados pelo município.

A interconexão entre o sistema político e as redes mais distantes da esfera pública política destaca a importância do CMPOP como um canal crucial de comunicação entre a sociedade civil e o governo local. O conselho, ao representar a comunidade, assume um papel fundamental na formalização das vozes e perspectivas presentes na sociedade civil, abordando problemáticas sociais e políticas relevantes.

O fluxo de comunicação enfatizado nessas conclusões ressalta a necessidade de garantir que as influências da esfera pública sejam consideradas e incorporadas no processo de tomada de decisão. Nesse contexto, o CMPOP desempenha um papel crucial ao assegurar que as demandas e preferências da comunidade sejam levadas em consideração no planejamento e orçamento municipais.

A legislação, mencionada como elemento essencial na transformação das influências da esfera pública em ações administrativas, destaca a importância de garantir que as decisões do CMPOP sejam devidamente legitimadas e incorporadas ao contexto legal municipal. O CMPOP, ao articular as demandas da sociedade civil, contribui para esse processo ao buscar a formalização e legalização das propostas e prioridades discutidas nos fóruns participativos.

A comunidade civil, apresentada como a base social da esfera pública autônoma, destaca a relevância do CMPOP como um elo vital entre a sociedade civil e as discussões na esfera pública. O conselho, ao representar associações e movimentos engajados em questões sociais, absorve, vivencia e transmite as temáticas discutidas na esfera pública para a esfera decisória, contribuindo para a construção de políticas públicas mais alinhadas às necessidades da comunidade.

Apesar da confiança e esperança depositadas nos fóruns participativos, como o Orçamento Participativo, a realidade enfrentada pela cidade é marcada por obstáculos significativos na implementação de políticas públicas. O contingenciamento para a agência transfusional e os atrasos em projetos de esgoto representam desafios concretos que comprometem a efetividade das ações propostas.

A desconexão entre as demandas apresentadas pelo CMPOP e sua incorporação nas leis orçamentárias reflete uma lacuna crítica entre as necessidades populares e as decisões

governamentais. Apesar da notória priorização do saneamento básico, a falta de um plano municipal específico evidencia uma lacuna estratégica que precisa ser abordada.

No que diz respeito ao suporte oferecido pela prefeitura, fica evidente a discrepância entre as ações executadas e as diretrizes estabelecidas pelo governo. A ausência de resultados práticos, apesar dos esforços, destaca a necessidade premente de revisão nas abordagens adotadas para assegurar que as demandas populares se concretizem em políticas públicas tangíveis.

Ao longo do período analisado, o CMPOP apresentou não apenas os resultados da pesquisa POP On-line à Prefeitura, mas também expressou considerações relevantes, refletindo as visões dos seus conselheiros. Uma das principais demandas destacou a necessidade de um tratamento equilibrado para todos os setores, com especial ênfase no Setor "O", que serviu como exemplo do descaso flagrante do poder público, mesmo sendo uma área regularmente ocupada com loteamentos aprovados pela Prefeitura.

Entre as solicitações apresentadas, ressaltou-se a importância de concluir ações já iniciadas, sejam obras ou processos. Exemplos incluem a ativação da rede de distribuição de água e a conclusão do processo de informatização na área da saúde, iniciado em 2014. Também o controle mais rigoroso sobre a execução do contrato de manutenção da iluminação pública e a aplicação efetiva da lei que trata dos terrenos baldios foi apontado como medidas para minimizar problemas de segurança.

Na esfera de transporte e mobilidade urbana, o CMPOP destacou a necessidade urgente de redefinir o sistema de transporte, especialmente considerando que o Plano de Mobilidade Urbana, anunciado como concluído em 2015, ainda não havia sido implantado. A pavimentação de vias, com prioridade para aquelas que fazem parte do trajeto do transporte coletivo, também foi enfatizada como essencial.

Quanto ao Plano Diretor, peça central do planejamento urbanístico, o CMPOP expressou a expectativa de uma revisão em 2016. A demanda mais urgente, segundo a população, foi a necessidade de saneamento básico, e a falta de um plano municipal específico para essa área representava uma lacuna estratégica significativa. A sugestão do CMPOP envolvia a destinação de uma parcela expressiva da receita para expandir a infraestrutura necessária, visando garantir a saúde da população e preservar as atividades turísticas.

Além disso, foram propostas ações independentes de dotações orçamentárias expressivas, como estabelecer a cobrança dos serviços prestados, avaliar a participação

do usuário no investimento (com a redução da tarifa como contrapartida) e combater práticas prejudiciais ao meio ambiente, como o lançamento de esgoto em vias públicas, galerias de águas pluviais e corpos hídricos.

Quanto ao suporte da Prefeitura, apesar do relacionamento cordial entre os conselheiros do CMPOP e os membros do Executivo, observou-se que a Prefeitura não prestou o devido apoio ao CMPOP. A falta de instalações adequadas, como uma sala com móveis, computador e impressora, foi evidenciada.

A proposta de compartilhar uma sala no Centro de Cidadania com outros quatro conselhos vinculados à SEMAS foi considerada insuficiente para um conselho que deveria abrigar quarenta e cinco conselheiros. A discrepância no tratamento entre os conselhos, especialmente no que diz respeito à disponibilidade de instalações e suporte, foi destacada, ressaltando a importância de um tratamento isonômico para todos os conselhos.

Além disso, a ASCOMTI não desenvolveu todos os aplicativos do POP On-line conforme solicitado, e o arquivamento dos documentos do CMPOP no site da Prefeitura não foi executado corretamente. A expectativa era de que a ASCOMTI desempenhasse um papel mais ativo para cumprir o estabelecido pela Lei 2247/2018, orientando os conselhos, buscando alguma padronização e proporcionando uma visão mais acessível das informações de todos os conselhos.

Quanto à SEGEP, observou-se que não foi adquirido um software para a realização das reuniões virtuais do CMPOP. Neste aspecto, destacou-se a compreensão de que a Prefeitura deveria providenciar soluções para todos os conselhos, com ferramentas adequadas e sem limitações.

Por fim, embora com seus desafios, o CMPOP continua prestando os seus serviços e em funcionamento. Recentemente haverá eleições e até 45 novos conselheiros serão eleitos para desempenhar papéis fundamentais no biênio 2024-2025. Seu foco permanece na condução de audiências públicas segmentadas por setores geográficos, proporcionando aos residentes a oportunidade de destacar as necessidades específicas de cada localidade e participar ativamente das discussões sobre as prioridades em termos de obras e ações.

Ocorrerá a IX Conferência Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo começará com o credenciamento dos participantes, um momento dedicado a inclusão de novos membros e a diversificação das vozes representadas no CMPOP. Os requisitos, como a apresentação de documentos de identidade e comprovantes de residência,

garantirão uma participação efetiva e representativa. Mas podem representar obstáculos, diante do receio de compartilhamento de dados já abordado.

Além disso, a conferência apresentará uma palestra informativa sobre "Federalismo, Controle Social e Orçamento Participativo", ministrada por um especialista renomado na área. Isso demonstra que o caráter educacional da participação está sempre presente.

A culminação desse encontro será a eleição dos novos conselheiros, marcando o início de um ciclo renovado de participação e engajamento cidadão. Candidatos, que precisam ter mais de 18 anos e comprovar residência em setores específicos, terão a oportunidade de contribuir ativamente para a formação das políticas públicas locais.

Este próximo passo para o CMPOP sinaliza não apenas uma renovação de liderança, mas também um compromisso contínuo com a inclusão, a representatividade e a efetividade na construção do futuro da comunidade de Rio das Ostras.

Finalmente, investigação sobre as práticas de engajamento cívico em Rio das Ostras, especialmente no âmbito do Orçamento Participativo e à luz da Constituição de 1988, revela a transformação concreta na relação Estado-sociedade, evoluindo para práticas mais integrativas e democráticas. Contudo, a concretização de políticas públicas alinhadas às exigências da coletividade permanece desafiadora, refletindo a discrepância entre os ideais de participação e a efetividade administrativa. As dificuldades salientadas, como a deficiência de apoio institucional e a ineficácia dos mecanismos de inclusão de demandas populares em processos decisórios, ressaltam a necessidade imperativa de aprimorar a estrutura de engajamento comunitário e garantir uma administração que genuinamente incorpore e execute as contribuições populares na delineação de diretrizes governamentais. Apenas dessa maneira aquilo que era apenas uma ideia, ou uma prática formal, poderá se tornar um poderoso instrumento de educação cívica e de participação efetiva da sociedade nas ações da Administração pública. Nesse caminhar, é certo que o Orçamento Participativo é um instrumento importante, bem como que, no caso de Rio das Ostras, seu funcionamento ainda está aquém do desejado, mas já representa uma benéfica inovação no trato entre cidadão e o Poder Público.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J., PUTNAM, R. & ROCKMAN, B. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard: Harvard University Press.

ABERS, Rebecca. From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy and Civic Organization in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society* 26.4: 511-37, 1998.

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana.. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 105, p. 15–46, set. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/7Z3vLtvbrTykKtSfx39QSXs/#>. Acesso em 23 fev. 2024.

ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2015.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os Conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, v. 109, n. 109, p.68-92. 2012.

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. *Direito Constitucional da Cidade: Teoria das Ordens Urbanas e dos Direitos Fundamentais nas Cidades - V. 2 Capítulo 30 – Participação Social e Constituição da Cidade*. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2021

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. *Gestão Pública, Movimentos Sociais e Orçamento - Um olhar participativo num Estado Democrático*. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 03, nº 01, p. 170-197,

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel. *A democracia deliberativa habermasiana: o orçamento participativo como instrumento viabilizador da transformação urbana*. 2015. 304 f. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ANASTASIA, Fátima; AZEVEDO, Sérgio. Governança, "Accountability" e Responsividade. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 1, p. 85, jan.- mar. 2002.

ARANTES, Rogério B. e COUTO, Cláudio G. (2008), "A Constituição sem Fim", in S. Diniz e S. Praça (orgs.), *Vinte Anos de Constituição*. São Paulo, Paulus, pp. 31-60

ARRETCHE, Marta. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 33, n. 96, 2018. p.

AUGUSTIN, Amo Filho. (1994). A experiência do Orçamento Participativo na

ÁVILA, Humberto. Teoria da igualdade tributária, 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

AVRITZER, L. A participação em São Paulo. São Paulo: UNESP, 2004

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, nº 3, 2007,

AVRITZER, Leonardo (org.) A participação em São Paulo. São Paulo: Editora Unesp. 2004

AVRITZER, Leonardo A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

AVRITZER, Leonardo Cultura Política, atores sociais e democratização. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. nº. 28. 1995

AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sergio (2004). Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº. 4, 2004, pp. 703 a 728.

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

AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e

AVRITZER, Leonardo Entre o diálogo e a reflexividade: a modernidade e a mídia. In: AVRITZER, Leonardo e DOMINGUES, José Maurício (Orgs.). Teoria Social e Modernidade no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

AVRITZER, Leonardo et al. (2005). Relatório de pesquisa apresentado à FAPEMIG como resultado do projeto: Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos Conselhos de saúde. Consulta no site: <<http://www.democraciaparticipativa.org/>>.

AVRITZER, Leonardo Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a

democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo Modelos de Sociedade Civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.). Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte: Editora Del Rey. 1994.

AVRITZER, Leonardo Teoría democrática, esfera pública y deliberación. Metapolítica, México, v.4, nº. 14, p.76-78, abr./jun., 2000.

AVRITZER, Leonardo Transition to Democracy and Political Culture: an analysis of the conflict between civil and political society in post-authoritarian Brazil. Constellations I, 5, 1995.

AVRITZER, Leonardo Um Desenho Institucional Para o Novo Associativismo. Lua Nova, São Paulo, nº 39, 1997.

AVRITZER, Leonardo, A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Roberto Rocha C. Pires (Org.) Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, Leonardo, Change in the pattern of Association in Brazil. Journal of Interamerican Studies and World Affairs, (Fall), 2000.

AVRITZER, Leonardo, Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: LEIS, Héctor Ricardo, SCHERER-WARREN, Ilse e COSTA, Sergio (Orgs.). Modernidade Crítica e Modernidade Acrítica. Florianópolis: Cidade Futura, 2001.

AVRITZER, Leonardo, Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: LEIS, Héctor Ricardo, SCHERER-WARREN, Ilse e COSTA, Sergio (Orgs.). Modernidade Crítica e Modernidade Acrítica. Florianópolis: Cidade Futura, 2001.

AVRITZER, Leonardo. (1996b) Racionalidade, mercado e normatividade: uma crítica dos pressupostos da teoria da escolha racional. Nove Estudos, São Paulo, a 44, mar., p. 165-178

AVRITZER, Leonardo. "Cultura política, associativismo e democratização: uma análise do associativismo no Brasil" In: Relatório Substantivo Final. FORD/ANPOCS. 1998.

AVRITZER, Leonardo. (1995) Cultura política, atores sociais e democratização, Revista Brasileira de Ciências Sociais São Paulo, n. 28, p. 109-22, junho.

AVRITZER, Leonardo. (1996a). A moralidade da democracia ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editores da UFMG.

AVRITZER, Leonardo. (1997). Um desenho institucional para o novo associativismo. *Los Ninu*. São Paulo, v. 1. n. 39, p. 149-174

AVRITZER, Leonardo. (1999). Teoria crítica e teoria democrática: do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública *Novo Extintos*, São Paulo, n. 53.

AVRITZER, Leonardo. A moralidade da democracia. Ed. Perspectiva, São Paulo, 1996.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. Texto disponível em endereço eletrônico: <<http://www.democraciaparticipativa.org/>>.. 2002

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. pp. 17-45. São Paulo: Paz e Terra 2022.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey. 1994.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação*. In: *DADOS -Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007. p. 443-464.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finançat*. 16ª ed., rev, e atualizada por Dejalma de Campos, Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, LDA, 2009. 7

BELLAMY, Richard. *Liberalismo e sociedade moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994. Cambridge: MIT Press.

BERCOVICI, Gilberto. *Vinte anos da Constituição Federal: avanços e desafios para as políticas públicas e o desenvolvimento nacional*. In: JUNIOR, José Celso Cardoso (Org.). *Diálogos para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009.

BOBBIO, Norberto. (2000). 'Sociedade civil. In: Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G. *Dicionário de Política*. V. 2. Brasília: Editora UnB, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, p. 1206-1211, 5ª ed.

BOGDAN; R. & BIKLEN, S. *Investigação Qualitativa Em Educação*. Porto: Porto, 1997.

BOHMAN, J. (1996). *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BOSCHI, R. R. (1999). *Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador*. In: *Revista Dados*. v.42 n.04. Rio de Janeiro. pp. 655-690.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2004). *Democracy and Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.

BRINGEL, B.; ECHART, E. *Movimentos sociais e democracia: os dois lados das "fronteiras"*. In: *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, Dez. 2008

BROWN, W. *Undoing the demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Nova York: Zone Books, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006

CAMARGO, Aspásia. *Governança* In: TRIGUEIRO, André (org). *Meio ambiente no século 21*. Rio de Janeiro, Sextante, 2003. p. 307-322.

CARLOS, Euzinéia. (2007). *Controle social e política redistributiva no orçamento participativo*, Vitória: EDUFES

CARNEIRO, Carla B. L. (2002). *Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização*. In: *Revista de administração pública*. v. 36, n. 2, p. 277-292, mar./abr. 2002, Rio de Janeiro.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Claudia C (orgs). (2000). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, Publicações Pólis, nº37.

CARVALHO, Maria do Carmo; Felgueiras, Débora. (2000). *Orçamento Participativo no ABC Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*. São Paulo: Pólis.

CASTELLO, Graziela; Gurza Lavalle, Adrián; Houtzager, Peter. (2009). *Organizações civis e representação política em instituições participativas no Brasil*. In: Cornwall,

COHEN, Jean. (1997). Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J; REGH, W. (orgs). *Deliberative democracy. essays on reason and politics*. Massachusetts. Institute of Tecnology. COHEN, Jean L. & ARATO, Andrew. (1992). *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press.

CONSANI, Cristina Foroni. O conceito de vontade na filosofia política de Rousseau e Condorcet. *Trans/Form/Ação*, [S.l.], v. 41, n. 1, p. 75-94, jan.-mar. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31732018000100006>. Editora da Universidade de Brasília.

DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 15. ed. Nova Iorque: Pearson, 2017.

EPSTEIN, L; KING, G. *Pesquisa empírica em direito [livro eletrônico]: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013. (Coleção acadêmica livre).

FEDOZZI *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual*. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Org.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

FEDOZZI. *O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FERRO, M. C. T. *Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas*. In: *II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*. 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP).

FONSECA, I. F. *Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos*. In: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Roberto Rocha C. Pires (Org.) Brasília: Ipea, 2011

FRASER, Nancy . *Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy*. In: CALHOUN, C. (org.) *Habermas and the public sphere*. 1993.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUNG, Archon COHEN, Joshua. Democracia Radical. Política e Sociedade. N. 11 – outubro de 2007, p. 221-237. Originalmente publicado na Swiss Political Science Review, v. 10, n. 4, p. 169-180, 2004. Tradução de Taís Blauth

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. Introdução ao Orçamento Público. Brasília: ENAP, 2017.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. Orçamento Participativo, A Experiência de Porto Alegre. São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo, 1997.

GERTH, H. H. e MILL, C. Mill (Eds.). Max Weber: ensaios de sociologia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

GOHN, M. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. Cadernos MetrÓpole, n. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002

GOHN, Maria da Gloria. Conselhos gestores e participacao sociopolítica. Ed. Cortez, Sao Paulo, 2001.

GOHN, Maria da Glória. Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições. Dissertação de Mestrado FGV — EASP. São Paulo. 2003

GÓMES, L. Benavides. Introducción a la economia política. Madri: Pirámides, 1976,

GUERRA, Isabel Carvalho, Participação e acção coletiva: interesses, conflitos e consensos. Estoril: Príncipeia, 2006

HARTOG, Martijn; BAKKER, Kevin. Participatory budgeting in public administrations: Barriers and opportunities for a transparent government. In: (Ramos A.C., Bouzas Lorenzo R., Org.) PROCEEDINGS OF THE EUROPEAN CONFERENCE ON EGOVERNMENT, ECEG 2018, Haia. Anais

HELD, David. Modelos de Democracia. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

HOPKINS, Johns. Informal institutions and democracy: lessons from Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

HOUTZAGER, P.; LAVALLE, A. G.; ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Efetividade das instituições participativas

no Brasil: estratégias de avaliação. Roberto Rocha C. Pires (Org.) Brasília: Ipea, 2011

JACOBI, P. R. Descentralização municipal participação dos cidadãos apontamentos para o debate. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 20, p. 121-143. 1990.

JACOBI, P. R. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia Institucional. In: SOUZA, D. B. (org) Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xama, 2008.

JACOBI, P. R. Movimentos sociais e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 1989.

JACOBI, Pedro R. "Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadã". In: Revista Ciência e Saúde Coletiva, v. 7(3) p. 443-454, Rio de Janeiro, 2002.

JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos

JACOBI, Pedro. Políticas Sociais e a Ampliação da Cidadania. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

JACOBI, Pedro.. Políticas sociais e ampliação da cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 2000. 152p.

JARDIM PINTO, Céli Regina Espaços Deliberativos e a Questão da Representação. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 19(54), fevereiro 2004: 97-113.

JENKINS, William. Policy Analysis: a political and organizational perspective. London: Martin Robertson, 1978.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os Conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. Dados, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, Set, 2016.

LEAL, V. N. Conceituação e Consequências do Coronelismo. Sinais de crise do sistema. Perspectivas. In: MENEZES D.(Org.) O Brasil no Pensamento Brasileiro, MEC/NEP, p. 227-235.1957. I

LEITE, Harisson. Manual de Direito Financeiro. 9. ed. rev. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2020.

LÜCHMANN, L. H. H. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. UNICAMP, Campinas-SP, 2002. Disponível em: <http://en.scientificcommons.org/50623726>..

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, [S. l.], v. 13, n. 28, p. 167, 2014. DOI: 10.5007/2175-7984.2014v13n28p167. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p167>.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Representação no Interior das Experiências de Participação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, 2007, p.139-170

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

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos Conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*, [S. l.], v. 21, n. 52, p. 87–97, 2008. DOI: 10.1590/s0103-49792008000100007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792008000100007&lng=pt&tlng=pt..

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

MARINS, Teresa Rocha de. Um par dialético entre muros: notas sobre democracia e cidadania a partir do estudo da participação no OP e no CMS do município de Rio das Ostras. *Encontros com a Filosofia*, Ano V, n. 8, 2017 (Out), ISSN 2317-6628.

Massa-Arzabe, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: Bucci, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74

MENDES, Constantino Cronemberger; ABREU, Welles Matias de; SOUZA, Thiago Silva e. Planejamento e Orçamento Plurianuais: Mecanismos Complementares ou Substitutos? *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, v. 14, n. 22, jan.-jun. 2020.

MILL, John S. *Considerations on Representative Government*. New York, Prometheus Books, 1991. para o debate. São Paulo: Lua Nova, mai/90, nº 20.

MORONI, José Antonio. *Participamos, e daí?: observatório da cidadania*. [S. l.]: Ibase, 2005

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat, 2002

OLIVEIRA, Adiane Conceição de. Democratização do Processo Decisório em Municípios Beneficiários dos Royalties Petrolíferos: a experiência de Rio das Ostras. 2008. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) - Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos, Campos dos Goytacazes, outubro de 2008.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINHO, José Antônio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. O Governo Municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. In Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, v. 20, abril de 2002.

PINTO, Célia Regina Jardim. "O poder e o político na teoria dos campos". Revista Veritas. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.

PINTO, José Roberto. Pelo Orçamento Participativo. Folha de São Paulo. Caderno DATA, p. 3, 1998.

PUTNAM, R. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. 2ª edição. Rio de Janeiro, FGV, 2000.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. Do contrato social. São Paulo: Abril Cultural 1983.

SANTOS JUNIOR. Dilemas e desafios da governança democrática. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.) Os sentidos da democracia e da participação. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. p. 41-46.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1984.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ALLEGRETTI, Giovanni; RÖCKE, Anja. Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global. Bona: Engagement Global gGmbH, 2012.

TALPIN, Julien. Schools of democracy : how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions. Colchester: ECPR Press, 2011.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os Conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: A participação em São Paulo. AVRITZER, Leonardo (org.). São Paulo: Editora Unesp. 2004

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra. pp. 47-103. 2002

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo C. (1996). "Movimentos sociais e Conselhos", Cadernos Abong, nº15, julho de 1996, pp.7-20

TEIXEIRA, Elenaldo C. (2000). "Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?" In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Claudia C (orgs). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Polis. Publicações Pólis, nº37.

TEIXEIRA, Elenaldo C. (2001). O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora.

TEIXEIRA, Elenaldo C. "Movimentos sociais e Conselhos", Cadernos Abong, nº15, julho de 1996, pp.7-20. 1996.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso "Efetividade e eficácia dos Conselhos" In: CARVALHO & TEIXEIRA (orgs): Conselhos gestores de políticas públicas. Sao Paulo. Polis nº 37. Sao Paulo, 2000a

TRIVIÑOS, A.N.S. Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa Qualitativa em Educação. São Paulo: Atlas, 1987.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016

VALLES, M.S. Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexion metodológica y práctica profesional. Madrid: Ed. Síntesis Sociología, 1997.

WEBER, Max. Economia e sociedade: Fundamentos da Sociologia. Brasília, DF. Editora da Universidade de Brasília. 1991.

WEBER, Max. A "objetividade" do conhecimento nas ciências sociais. São Paulo: Ática, 2006.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEBER, Max.. Ciência e Política: duas vocações. São Paulo: Editora Cultrix Prezada Censura: Cartas ao Regime Militar." In: Revista Brasileira de História, vol. 30, nº 59, p. 205-228, 2010.

YIN, R. K. Estudo de caso e planejamento de métodos. São Paulo: Saraiva, 2015

APÊNDICE A – Documentos

Foi realizada uma pesquisa documental preliminar foi feita de modo digital. Gerando como fruto parcial o levantamento de mais de 200 documentos, o que significa dizer que o campo é amplo, com muitas informações que precisarão de análise e sistematização.

Esses dados considerados para análise do estudo sobre a composição do CMPOP perfil dos membros, critérios de eleição, formas de organização, frequência e qualidade das reuniões, participação da sociedade civil, entre outros. A partir da análise dos documentos, será possível identificar a potencialidades do Conselho e formular recomendações para o seu fortalecimento e aprimoramento.

Os documentos estão listados na tabela a abaixo:

DOCUMENTO	BREVE DESCRIÇÃO	DATA	PÁGINAS
Relatório de demandas	O objetivo deste relatório é apresentar as demandas apontadas pela população com vistas à elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2023.	2022	13
Votos por demanda	Relação de votos sobre quais deveriam ser prioridades da LOA 2023	2022	02
Votos por localidade	Relação de votos sobre quais deveriam ser prioridades da LOA 2023	2022	35
Votos por setor	Relação de votos sobre quais deveriam ser prioridades da LOA 2023	2022	14
Votos de função por cidade	Relação de votos sobre quais deveriam ser prioridades da LOA 2023	2022	15
Votos de função por município	Relação de votos sobre quais deveriam ser prioridades da LOA 2023	2022	05
Votos por função	Relação de votos sobre quais deveriam ser prioridades da LOA 2023	2022	01
Votos por setor	Relação de votos sobre quais deveriam ser prioridades da LOA 2023	2022	01
Relatório de atividades	Este relatório relaciona as atividades realizadas no ano de 2021, bem como resume as atividades executadas no período de 2019 a 2021	2021	05

Relatório de demanda	O objetivo deste relatório é apresentar os dados apurados pelo sistema POP On-line para subsidiar a elaboração da Lei Orçamentária Anual 2022	2021	14
Relatório de votos de demanda	Relação de votos sobre quais deveriam ser prioridades da LOA 2022	2021	Planilha
Votos de Função por	Relação de votos sobre quais deveriam ser prioridades da LOA 2022	2021	Planilha
Votos por de demanda por localidade	Relação de votos sobre quais deveriam ser prioridades da LOA 2022	2021	Planilha
Votos por função por localidade	Relação de votos sobre quais deveriam ser prioridades da LOA 2022	2021	Planilha
Top 5 demandas por	Relação de votos sobre quais deveriam ser prioridades da LOA 2022	2021	Planilha
Relatório de demanda	uma análise das demandas apontadas pela população com vistas à elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2021.	2020	18
Relatório de demanda 2019	O objetivo deste relatório é apresentar uma análise das demandas apontadas pela população com vistas à elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2020	2019	21
Relatório de atividades 2019	Este relatório relaciona as atividades realizadas no ano de 2019	07/01/2020	03
Resolução 01/2019	Instituí Comissão Temática para analisar as demandas indicadas no sistema OP On-line	28/06/2019	01
Resolução 02/2019	Institui Comissão Temática para acompanhar as ações do governo	28/06/2019	01
Resolução 03/2019	Desligamento de conselheiro	02/07/2019	01
Resolução 04/2019	Desligamento de conselheiro	22/07/2019	01
Resolução 05/2019	Alteração na composição da comissão	15/08/2019	01
Resolução 06/2019	Desligamento de conselheiro	15/08/2019	01
Resolução 07/2019	Desligamento de conselheiro	17/02/2020	01
Resolução 08/2020	Não encontrada		
Resolução 09/2020	Extinção a Comissão Temática para acompanhar as Ações do Governo	17/02/2020	01
Resolução 10/2020	Desligamento de conselheiro	17/02/2020	01

Resolução 11/2020	Afastamento de conselheiro	13/10/2020	01
Resolução 12/2020	Reintegração de conselheiros	23/11/2020	01
Resolução 13/2022	Destituição de conselheiros	26/09/2022	01
Resolução 14/2022	Destituição de conselheiros	26/09/2022	01
Errata Resolução 019	Corrigindo nominalmente os conselheiros gados	16/08/2019	01
Ofício 001/2019	Recursos para o funcionamento do CMPOP	11/06/2019	01
Ofício 002/2019	Apuração da frequência nas assembleias s	11/06/2019	01
Ofício 003/2019	Regimento Interno	11/06/2019	01
Ofício 004/2019	Requisição do Plenário	13/08/2019	02
Ofício 005/2019	Notícias falsas nas redes sociais	15/08/2019	01
Ofício 006/2019	Destinação da Verba reservada pelo ito	08/10/2019	01
Ofício 007/2019	Anteprojeto LOA 2020	08/10/2019	01
Ofício 008/2019	Sistema POP Online	28/10/2019	01
Ofício 009/2019	Estruturação das informações do CMPOP	28/10/2019	01
Ofício 010/2019	Indicações do CMPOP (Subsídios para se técnica)	08/11/2019	02
Ofício 011/2019	Frequência dos Conselheiros indicados pelo r Público	09/12/2019	01
Ofício 001/2020	Estruturação das informações do CMPOP tio	02/01/2020	04
Ofício 002/2020	Publicação do Relatório de Atividades OP 2019	07/01/2020	03
Ofício 003/2020	Apuração da frequência nas assembleias s	12/01/2020	01
Ofício 004/2020	Questionário OP On-line SEMUSA	17/02/2020	01
Ofício 005/2020	Questionário OP On-line SESEP	17/02/2020	01
Ofício 006/2020	Questionário OP On-line SEDTUR	17/02/2020	01
Ofício 007/2020	Questionário OP On-line SEGEP	17/02/2020	01
Ofício 008/2020	Questionário OP On-line SECTRAN	17/02/2020	01

Ofício 009/2020	Questionário OP On-line SEMAP	17/02/2020	01
Ofício 010/2020	Questionário OP On-line SEMBES	17/02/2020	01
Ofício 011/2020	Questionário OP On-line SEMEDE	17/02/2020	01
Ofício 012/2020	Questionário OP On-line SEMOP	17/02/2020	01
Ofício 013/2020	Questionário OP On-line SAAE	17/02/2020	01
Ofício 014/2020	Questionário OP On-line FROC	17/02/2020	01
Ofício 015/2020	Anteprojeto LDO 2021	31/03/2020	01
Ofício 016/2020	Aperfeiçoamento do menu OP On-line	31/03/2020	01
Ofício 017/2020	Informações do CMPOP no site da Prefeitura	11/05/2020	03
Ofício 018/2020	Publicação do Relatório de Atividades OP 2020	21/08/2020	01
Ofício 019/2020	LOA 2020 - Indicações do CMPOP	02/09/2020	01
Ofício 020/2020	LOA 2021 - Indicações do CMPOP	02/10/2020	01
Ofício 021/2020	Anteprojeto LOA 2021	06/10/2020	01
Ofício 022/2020	Prorrogação mandato dos conselheiros do OP	13/10/2020	01
Ofício 023/2020	Demandas da população	14/10/2020	01
Ofício 024/2020	Remanejamento de verba	11/11/2020	01
Ofício 025/2020	Ajustes no sistema POP On-line	11/11/2020	01
ANEXO - Ofício 2020	Ajustes no sistema POP On-line	2020	03
Ofício 001/2021	Entrevista Rádio Megamix	15/01/2021	03
Ofício 002/2021	Publicação Regimento Interno	20/01/2021	01
Ofício 003/2021	Eleição de Conselheiros	22/01/2021	01
Ofício 004/2021	Pendências sob a responsabilidade da DMTI	18/02/2021	01
Ofício 005/2021	Concessão dos serviços de água e esgoto	22/02/2021	03
Ofício 006/2021	SEMEDE desafios e soluções	22/02/2021	01
Ofício 007/2021	Palestra da SECTRAN	23/02/2021	01

Ofício 008/2021	PMSB - Plano Municipal de Saneamento co – Representação	22/03/2021	04
Ofício 009/2021	Eleição de Conselheiros	29/03/2021	01
Ofício 010/2021	Palestra da SEMBES	27/04/2021	01
Ofício 011/2021	Início POP On-line Comunicação a Câmara	27/04/2021	01
Ofício 012/2021	POP On-line solicitação Página Câmara	27/04/2021	01
Ofício 013/2021	Frequência dos Conselheiros do Poder co	22/06/2021	01
Ofício 014/2021	Requisição do plenário da Câmara	22/06/2021	01
Ofício 015/2021	Requisição do plenário da Câmara - PA 672	19/07/2021	01
Ofício 016/2021	Suporte para realização das reuniões do OP	19/07/2021	01
Ofício 017/2021	Fórum de saneamento básico - convite para AP	16/08/2021	01
Ofício 018/2021	Relatório Demandas 2021	18/08/2021	01
Ofício 019/2021	Relatório Demandas 2021	18/08/2021	01
Ofício 001/2022	Ministério Público RJ - Concurso Público o SAAE	14/03/2022	02
Ofício 002/2022	SEGEP - Cronograma das Assembleias árias	15/03/2022	01
Ofício 003/2022	SEGEP - Cronograma das Reuniões iais - 2022	15/03/2022	01
Ofício 004/2022	Câmara - Reuniões Setoriais	04/04/2022	01
Ofício 005/2022	Comissão Finanças e Orçamento - iões Setoriais	07/04/2022	01
Ofício 006/2022	SEGEP - Reunião Pública - Saneamento co	07/04/2022	01
Ofício 041/ 2022	SEGEP - Audiência Pública Câmara - LOA	15/11/2022	02
Ata Audiência ca Setor A	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	30/04/2019	01

Ata ca Setor B	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	23/05/2019	02
Ata ca Setor C	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	21/05/2019	01
Ata ca Setor E	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	15/05/2019	02
Ata ca Setor F	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	09/04/2019	01
Ata ca Setor G	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	16/05/2019	03
Ata ca Setor H	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	07/05/2019	01
Ata ca Setor I	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	13/06/2019	01
Ata ca Setor J	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	11/06/2019	01
Ata ca Setor K	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	16/04/2019	01
Ata ca Setor L	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	28/05/2019	01
Ata ca Setor M	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	25/04/2019	01

Ata Audiência ca Setor N	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	05/06/2019	01
Ata Audiência ca Setor O	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	04/04/2019	01
Ata de Assembleia Extraordinária 01	-Eleição de membros da comissão executiva CMPOP; Apresentação de matérias pelos elheiros presentes, consideradas pertinentes presidência	09/01/2019	02
Ata de Assembleia Ordinária 01	Assuntos Gerais; Cronograma das mbleias ordinárias; Plano de Trabalho para ; Revisão do Regimento Interno.	06/02/2019	03
Ata de Assembleia Extraordinária 02	Representação da Associação AMAEG; sentação de matérias pelos conselheiros entes, consideradas pertinentes pela presidência; ão de membros da comissão executiva do OP	23/01/2019	02
Ata de Assembleia Ordinária 02	Aprovação da ata da 1ª AGO; Informes is; Cronograma das reuniões setoriais; sentação do estágio atual do sistema OP On-line	11/03/2019	03
Ata de Assembleia Extraordinária 03	Aprovação do Regimento Interno.	22/05/2019	01
Ata de Assembleia Ordinária 03	Aprovação da ata da 2ª AGO; Informes; vação do Regimento Interno, Assuntos gerais.	02/04/2019	02
Ata de Assembleia Extraordinária 04	Eleição dos coordenadores das comissões temáticas	19/06/2019	02
Ata de Assembleia Ordinária 05	Informes (incluindo avaliação das reuniões ais); Aprovação das atas da 3ª AGO e da Reunião Técnica de 19.03.2019; eventual osição de comissões temáticas;	08/05/2019	02

	Aprovação do Regimento Interno; Assuntos		
Ata de Assembleia Extraordinária 05	Eleição do novo coordenador da Comissão temática que acompanhará as ações do governo, substituição do Conselheiro Sidney Cleber de Oliveira.	05/08/2019	01
Ata de Assembleia Ordinária 05	Informes; Aprovação das atas da 4ª AGO, AGE e das Audiências Públicas; Constituição comissões temáticas; Recursos para onamento do CMPOP	06/06/2019	03
Ata de Assembleia Extraordinária 06	Aprovação das atas das 5ª AGE, 6ª e 7ª ; Definição da alocação do recurso de 000.000,00 (três milhões de reais), nibilizados para ser aplicado em projetos ou ades indicados pelo CMPOP	19/09/2019	03
Ata de Assembleia Ordinária 06	Informes; Aprovação das atas da 4ª AGO, AGO, da 3ª AGE, da 4ª AGE e das audiências cas; Código de conduta; Análise do relatório ninar relativo às demandas indicadas no sistema OP On-line	19/06/2019	02
Ata de Assembleia Extraordinária 07	Anteprojeto LOA 2020 – projetos cíficos.	24/09/2019	03
Ata de Assembleia Ordinária 07	Informes; Aprovação da ata da 6ª AGO; ação dos 1º e 2º Secretários da Comissão utiva; Avaliação da conveniência e unidade em apresentar o relatório com se das demandas para a comunidade	05/09/2019	04
Ata de Assembleia Ordinária 08	Análise do anteprojeto da LOA 2020	10/09/2019	02
Ata de Assembleia Ordinária 09	Avaliação da 2ª Reunião Técnica – providências posteriores; Acompanhamento trabalhos da Comissão Temática; Código de uta para utilização do WhatsApp.	02/10/2019	03
Ata de Assembleia Ordinária 10	Informes, Aprovação das atas das 6ª AGE, 7ª AGE, 8ª AGO e 9ª AGO; 3) Destinação da verba vada pelo Prefeito – resposta às indagações EGEP; Propostas para promover a divulgação ações do CMPOP	07/11/2019	03
Ata de Assembleia Ordinária 11	Informes; Aprovação da ata da 10ª AGO; o de agradecimentos ao Sr. Osvaldo Coelho;	06/12/2019	02

	ório das atividades de 2019; Calendário ões de 2020.		
Ata Reunião ca	Anteprojeto de Lei, relativo à Lei de Diretrizes Orçamentárias	19/03/2019	02
ATA VII Conferência	Eleição dos 45 conselheiros para o biênio 2019/2020	15/12/2018	02
Ata de Assembleia Ordinária 17	Informes; Posicionamento de Rio das Ostras e à concessão dos serviços da CEDAE; ciação da entrevista do Prefeito à Rádio amix; Mecanismos para eleição de elheiros para completar o quadro; Alteração egimento Interno	11/01/2021	03
Ata de Assembleia Ordinária 18	Informes; Aprovação da ata da 17ª AGO; ntos pendentes (informações do CMPOP no atualização do OP On-line, eleição para letamento do quadro, pedido de direito de osta à Rádio Megamix, e fórum sobre amento básico	09/02/2021	03
Ata de Assembleia Ordinária 19	Informes; Aprovação da ata da 18ª AGO; ção dos projetos indicados pelo CMPOP; Apresentação da SECTRAN; ências da ASCOMTI; Pauta próxima reunião.	10/03/2021	03
Ata de Assembleia Ordinária 20	Informes; Aprovação da ata da 19ª AGO; ção dos projetos indicados pelo CMPOP; Próximas atividades	08/04/2021	03
Ata de Assembleia Ordinária 21	Informes; Aprovação da ata da 20ª AGO; sentação da SEMBES; Situação dos projetos ados pelo CMPOP; Próximas atividades.	19/05/2021	02
Ata de Assembleia Ordinária 22	Informes; Aprovação da ata da 21ª AGO; ências no desenvolvimento do sistema POP ne; Planejamento do fórum de saneamento o; Situação dos projetos indicados pelo OP; Próximas atividades.	14/06/2019	02
Ata de Assembleia Ordinária 23	Informes; Aprovação da ata da 22ª AGO; Planejamento do fórum de amento básico; Situação dos projetos	13/07/2021	04

	indicados pelo CMPOP; Próximas atividades		
Ata de Assembleia Ordinária 24	Informes; Aprovação da ata da 23ª AGO; aprovação do Relatório Anual de Demandas -2021; planejamento do fórum de saneamento básico; situação dos projetos indicados pelo CMPOP; Próximas atividades	11/08/2021	02
Ata de Assembleia Ordinária 25	Informes; Aprovação da ata da 24ª AGO; Fórum de Saneamento Básico; Situação dos projetos indicados pelo CMPOP; Próximas atividades	09/09/2021	02
Ata de Assembleia Ordinária 26	Informes; Aprovação da ata da 25ª AGO; aprovação do fórum de saneamento básico; situação dos projetos indicados pelo CMPOP; prestação dos serviços de água e esgoto; aplicação da verba de R\$ 3.000.000,00 reservada pelo Edital; Conferência CMPOP – eleição dos conselheiros.	08/10/2021	02
Ata de Assembleia Ordinária 27	Informes; Aprovação da ata da 26ª AGO; aprovação dos projetos indicados pelo CMPOP; Conferência CMPOP – eleição dos conselheiros	08/11/2021	03
Ata de Assembleia Ordinária 28	Informes; Aprovação da ata da 27ª AGO; aprovação do Relatório de Atividades 2021; aprovação da ata da 28ª AGO; Apresentação e posse dos novos conselheiros do CMPOP – Biênio 2022/2023.	20/12/2021	03
Ata Audiência Pública Setor A	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e das demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	26/04/2022	01
Ata Audiência Pública Setor B	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e das demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	28/04/2022	01
Ata Audiência Pública Setor C	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e das demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	03/05/2022	02

Ata ca Setor D	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	05/05/2022	01
Ata ca Setor E	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	17/05/2022	02
Ata ca Setor F	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	19/05/2022	02
Ata ca Setor G	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	24/05/2022	02
Ata ca Setor H	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	26/05/2022	02
Ata ca Setor I	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	02/06/2022	02
Ata ca Setor J	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	19/04/2022	02
Ata ca Setor K	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	14/06/2022	01
Ata ca Setor L	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	21/06/2022	01
Ata ca Setor M	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	23/06/2022	01
Ata ca Setor N	Audiência	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	07/04/2022	01

Ata Audiência ca Setor O	objetivo de dirimir dúvidas da sociedade e as demandas para inclusão na lei orçamentária do próximo ano	05/04/2022	02
Ata de Assembleia Ordinária 01	Cronograma das assembleias ordinárias; ograma das reuniões setoriais; Formação das comissões; Assuntos gerais	17/02/2022	02
Ata de Assembleia Ordinária 02	Aprovação da ata da 1ª AGO; recimentos sobre o contrato de concessão serviços de água e esgoto; Preenchimento agas no CMPOP (eleição nas setoriais)	07/03/2022	02
Ata de Assembleia Ordinária 03	Aprovação da ata da 2ª AGO; Avaliação das ões setoriais; Assuntos gerais	12/04/2022	02
Ata de Assembleia Ordinária 04	Aprovação da ata da 3ª AGO; Avaliação das ões nos setores J, A, B, C e D; Assuntos s	12/05/2022	02
Ata de Assembleia Ordinária 05	Aprovação da ata da 4ª AGO; avaliação das nações do poder público nas setoriais; análise estação de contas 1º quadrimestre; avaliação setoriais e da votação no POP on-line; ntos gerais.	15/07/2022	03
Ata de Assembleia Ordinária 07	Aprovação da ata da 6ª AGO; Aprovação atas das reuniões setoriais; Análise do ório de Demandas; Assuntos gerais	08/09/2022	02
Ata de Assembleia Ordinária 08	Aprovação da ata da 7ª AGO; Avaliação do projeto da LOA 2023, feita pelos sentantes do poder público; Assuntos gerais.	13/09/2022	03
Ata de Assembleia Extraordinária 01	Composição da Comissão Executiva do OP biênio 2022 - 2023	19/01/2022	02
Listagem	Atuais conselheiros	2022	01
Calendário	Calendário das audiências públicas	2022	02
Regimento Interno	Instituí normas para a organização, a nistração e funcionamento do Conselho cipal de Planejamento e Orçamento cipativo – CMPOP, em consonância com a ação vigente.	2020	02
Regimento Interno	Instituí normas para a organização, a nistração e funcionamento do Conselho cipal de Planejamento e Orçamento	2021	06

	icipativo – CMPOP, em consonância com a ação vigente.		
Fundamentação	Exposição dos instrumentos legais que aram o CMPOP		03
LEI Nº 2158/2018	“Dispõe sobre a criação do Conselho cipal de Turismo – COMTUR – no âmbito do cípio de Rio das Ostras e dá outras providências.”	23/11/2018	03
LEI Nº 2163/2018	Altera a lei 2159/2018, Que dispõe sobre o orçamento participativo ministração pública municipal.	03/12/2018	02

Fonte: Documentos da prefeitura de Rio das Ostras, Elaboração Própria (2023)