

OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL EVIDENCIADOS EM ESTUDO EMPÍRICO

ANGELINE COIMBRA TOSTES DE MARTINO ALVES*
CLÁUDIO ROBERTO MARQUES GURGEL†

Resumo

Este trabalho é um estudo empírico da experiência do orçamento participativo no município de Itaboraí-RJ. Os resultados apontam para uma experiência em que o protagonismo do executivo municipal é maior do que o dos cidadãos e dos conselheiros e o formalismo e a institucionalização do mecanismo de participação nem sempre corresponde a uma efetividade plena. Por meio deste trabalho, buscou-se acrescentar novas evidências empíricas à literatura existente, ressaltando a importância dos estudos sobre democracia, participação e gestão pública democrática. Enfatizou-se a importância da mobilização social e da informação para o sucesso das instituições participativas.

Palavras-chave: Gestão social; Orçamento participativo; Participação social.

Abstract

This paper is an empirical study of the experience of Participatory Budgeting in Itaboraí -RJ. The results point to an experiment in which the role of the municipal executive is more decisive than the citizens and councilors. The formalism and institutionalization of the participatory mechanisms do not always correspond to a full realization. This work, seeks to add new empirical evidences to the currently literatura, emphasizing the importance of studies on democracy, participation and democratic public management. It emphasized the importance of social mobilization and information for the success of participatory institutions.

Keywords: Social management; Participatory budgeting; Social participation.

Introdução

O trabalho trata do tema da participação social e seus dilemas, através de estudo empírico relativo ao orçamento participativo (OP) de Itaboraí, município localizado na região metropolitana do Rio de Janeiro, que permitiu uma visão concreta de algumas das dificuldades inerentes à participação social.

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGAd/UFF). <angelincoimbra@gmail.com>.

† Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGAd/UFF). <crmgurgel@hotmail.com>

Com o intuito de analisar a trajetória do orçamento participativo nesse município, a evolução da participação cidadã, seu marco normativo e institucional e a experiência que a gestão pública municipal realizou, examina-se o processo e o espaço do orçamento participativo na gestão pública municipal. Parte-se do conceito de orçamento participativo como ferramenta de gestão e arena de construção de cultura cívica e política.

O orçamento participativo como instrumento de participação cidadã surgiu no Brasil, da experiência do município gaúcho de Porto Alegre, em 1989, no governo de Olívio Dutra (PT),¹ que se disseminou pelo País e se mundializou. Atualmente, vários municípios brasileiros e alhures² já adotam este instrumento de participação. Segundo a coordenadora da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos, são 325 municípios no Brasil que desenvolvem algum tipo de experiência como o OP (*O Globo*, 14-7-2012).

Havia uma predominância do uso do orçamento participativo por parte de gestões municipais petistas, sobretudo até 2001, mas hoje vários gestores de outros partidos utilizam o instrumento (Wampler, 2008).

A partir de 1996, o orçamento participativo recebeu atenção internacional quando a Organização das Nações Unidas (ONU), na Conferência do Habitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), realizada em Istambul, o incluiu em uma lista das quarenta melhores práticas. Além disto, o OP recebeu o reconhecimento como instrumento

1 Estudos indicam que o prefeito Olívio Dutra (PT), primeiro prefeito a implantar o orçamento participativo no Brasil, na cidade de Porto Alegre, tenha tomado por inspiração o programa análogo denominado “A Prefeitura nos Bairros”, desenvolvido pela primeira administração de Jarbas Vasconcelos (no início da década de 1980), na cidade de Recife (Melo, 2000 apud Azevedo, 2003). Segundo Fedozzi (2001), desde a década de 1970, em pleno regime autoritário, surgiram experiências de gestão participativa em alguns municípios, a exemplo de Lages, Vila Velha, Boa Esperança, Diadema, Recife, Pelotas, entre outros.

2 Conforme avaliação feita pelo professor Giovanni Alegretti, do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, na mesa-redonda “OP e Democracia Participativa na América Latina”, que faz parte da programação do Fórum Social Temático, a América Latina é a região com maior registro de experiências de Orçamento Participativo no mundo. “De acordo com um levantamento feito na Alemanha em 2011, citado por Alegretti, de um conjunto de até 1.469 iniciativas de OP identificadas no mundo, um total de até 920 são latino-americanas. Para Alegretti, mais do que a quantidade, essa região tem as experiências mais consolidadas quando comparadas a outras iniciativas espalhadas pelo mundo. Na Europa, a democracia representativa é muito forte e as desigualdades sociais são menores, o que acaba fazendo que as comunidades não se mobilizem da mesma forma para interferir nas decisões orçamentárias. Já na Ásia e África, onde estão surgindo novas tentativas de implementação do OP, os limites acabam sendo a pouca descentralização — o que impede as administrações locais de efetivarem a vontade popular — e a fragilidade de algumas democracias. Já na América Latina, surgem novas redes de participação que buscam ampliar e inovar quanto à ação da população sobre a definição de obras em seus municípios e países, como vem ocorrendo no Peru, Chile e Argentina, por exemplo” (*Site* Porto Alegre-RS. Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em 25-1-2012).

que levou à reestruturação dos processos tradicionais de formulação de políticas públicas das prefeituras e passou a integrar um pacote de práticas relacionadas à “boa governança” (Wampler, 2008).

No Brasil, a Controladoria Geral da União (CGU) divulgou, no início de dezembro de 2012, o relatório final da 1.^a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial).³ Entre os principais temas das propostas da Conferência, destaca-se a obrigatoriedade do orçamento participativo em todas as esferas da federação (CGU-Consocial-2012).

É importante ressaltar que o Plano Brasil 2022,⁴ conduzido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, segundo Tenório & Kronemberger (2014), tem como uma de suas metas o fortalecimento de arranjos institucionais que viabilizem a participação social. Esta meta foi concretizada recentemente, instituída por decreto do Plano Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).⁵ O decreto, no entanto, não se refere diretamente ao OP, mas a várias outras formas de participação social já existentes no País, como conselhos, ouvidorias, conferências, fórum interconselhos, mesa de diálogo, comissão de políticas públicas, audiências públicas e ambiente virtual de participação. Como uma das diretrizes do PNPS, o decreto apresenta a “complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta” (art. 3.º, II, Dec. n.º 8.243/2014).

Serão apresentadas, a seguir, algumas seções, além desta Introdução e da Conclusão. A primeira irá tratar da metodologia utilizada na pesquisa; a segunda traz o referencial teórico que permeou a análise; a terceira seção irá apresentar uma pequena descrição do município de Itaboraí-RJ, para melhor compreender o contexto em que foi inserido nosso objeto de estudo, o orçamento participativo; e a quarta seção apresentará os resultados e a análise da pesquisa empírica.

3 O relatório aponta oitenta diretrizes e propostas priorizadas pelos participantes da 1.^a Consocial, que servirão de base para a construção de políticas públicas e projetos de lei, podendo ainda compor agendas de governo em âmbito municipal, estadual e federal (CGU-Consocial, 2012).

4 O Plano Brasil 2022, que é de 2010 tem como propósito tecer estratégias para o futuro do Brasil, com fixação de metas até 2022, ano em que se comemora o Bicentenário da Independência do Brasil. Disponível em <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/PlanoBrasil2022_web.pdf>. Acesso em 11-7-2014.

5 O Plano Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social foram instituídos pelo Decreto n.º 8.243. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em 11-7-2014.

A escolha do município de Itaboraí se deveu ao fato de a Petrobras estar realizando um dos maiores investimentos isolados de sua história nesta cidade: trata-se da construção do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj). As externalidades proporcionadas por empreendimentos dessa envergadura, em um município com histórico socioeconômico rural, fizeram que os autores entendessem ser necessário avaliar as instituições participativas locais, haja vista a necessidade de instrumentos como esses para melhor *performance* das políticas públicas.

Metodologia

O estudo aqui apresentado sobre a aplicação do orçamento participativo no município de Itaboraí se desenvolveu dentro de uma metodologia científica baseada no estudo de caso. O modelo adotado segue a orientação de Gil (2008) para esse tipo de abordagem, por ter se desenvolvido a partir de estudo exaustivo e em profundidade de poucos objetos, uma escolha que possibilitou a ampliação do conhecimento sobre o tema. Este trabalho compreende um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo de Itaboraí-RJ.

Os instrumentos de coleta de dados e informações abrangeram: documentos oficiais relacionados com o orçamento participativo (relatórios, atas de reunião, legislações); entrevistas focalizadas com atores sociais e estatais; revisão bibliográfica, que inclui, além de livros e artigos, dissertações e teses de universidades brasileiras.

Foram realizadas quatro entrevistas focalizadas de forma que os entrevistados tivessem maior liberdade nas respostas. Dado que o orçamento participativo de Itaboraí, por ser recente, não tinha sido ainda alvo de estudo acadêmico, optou-se por este tipo de entrevista. A entrevista focalizada, segundo Gil (2008), permite ao entrevistado falar livremente sobre o assunto e, uma vez que se desvie do tema, o entrevistador conduz à retomada.

Referencial teórico para a análise de instituições participativas

Da vasta literatura existente, selecionou-se, ao longo do estudo, alguns autores para elucidar o tema do orçamento participativo. Da mesma forma, preocupou-se em evidenciar o papel da participação social na gestão pública brasileira contemporânea.

O orçamento participativo e os conselhos são considerados instituições híbridas, que são “o conjunto de formas de participação ampliada que emerge no Brasil a partir da década de 1990”. Denominam-se híbridas, por envolverem um partilhamento de processos deliberativos que envolvem atores estatais e sociais. Elas se originam na mudança marcada pela Constituição de 1988 entre um “padrão de ação coletiva contestatória e anti-institucional e a formação de espaços institucionalizados para a participação ampliada” (Avritzer & Pereira, 2005, p. 14).

Segundo Boschi (1999, p. 1), experiências locais de bons governos são entendidas como as que “propiciam condições para a participação popular na produção de políticas públicas que bloqueiem ou neutralizem a vigência de práticas predatórias na relação entre agentes públicos e cidadãos”.

Por definição, orçamento participativo, segundo Brito, Freixo & Silva, é

[a] participação nas decisões relativas à formulação e execução do orçamento público [. . .] através de grupos instituídos por decisão política, que trazem para si a co-responsabilidade pela gestão de obras e serviços e exercem controle público sobre o Estado pela participação direta do cidadão (2007, p. 8).

Com base no exercício da democracia participativa, os orçamentos participativos representam uma experiência inovadora de gestão local e também se baseiam “na complementaridade entre as formas tradicionais de representação política e a participação popular para a confecção do orçamento, especialmente na escolha de prioridades dos investimentos” (Fedozzi, 2001, p. 2).

“O orçamento participativo é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa”, segundo Avritzer & Pereira (2005, p. 21), que apontam que o orçamento participativo se baseia em três pilares: na cessão da soberania por aqueles que a detêm; na reintrodução de elementos de participação a nível local; e no princípio da autorregulação soberana.

A cessão da soberania está relacionada ao próprio processo representativo local, ou seja, a quanto o poder representativo instituído está disposto a abrir mão de sua soberania para que a sociedade/cidadão possa

participar da decisão política. É o empoderamento social. A introdução, ou “reintrodução”, como dizem os autores, de elementos de participação em nível local, tem a ver com as assembleias regionais e elementos de delegação tais como os conselhos e os orçamentos participativos, em âmbito municipal. E o princípio da autorregulação soberana se refere à participação, que envolve um conjunto de regras definidas pelos próprios participantes, “vinculando o orçamento participativo a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes” (Santos & Avritzer, 2002 apud Avritzer & Pereira, 2005).

Ao analisar o desenho institucional de três instituições participativas — orçamento participativo, conselho de políticas e plano diretor — Avritzer destaca que os orçamentos participativos são aquilo que a literatura denomina de “desenhos participativos de baixo para cima” (Fung & Wright, 2003; Baiocchi, 2003 apud Avritzer, 2008) e, ainda, que os orçamentos participativos são uma forma “aberta de livre entrada e participação de atores sociais” (Avritzer, 2008, p. 44) que têm a capacidade de criar instrumentos de representação da participação. Pensar no orçamento participativo “de baixo para cima” não significa que a iniciativa estatal de implantá-lo seja menos importante; significa apenas que o orçamento participativo cria uma institucionalidade de baixo para cima.

Wampler (2011) analisa quais as mudanças e transformações esperadas quando se quer entender os impactos das instituições participativas, ou híbridas, na expressão utilizada por Avritzer & Pereira (2005), como é o caso do orçamento participativo, e destaca a importância do apoio político de longo prazo por parte dos atores sociais, atores políticos e funcionários do governo. Esses atores têm necessidade de acreditar que o orçamento participativo efetivamente contribui para melhorar a qualidade do serviço público, o bem-estar social e a qualidade da democracia. Sem tal crença, é pouco provável que eles continuem a investir nessas instituições.

Por um lado, os atores políticos, eleitos, atuam sob restrição temporal (intervalos eleitorais); por outro, os cidadãos têm tempo limitado para o desempenho de ações voluntárias; e as lideranças comunitárias têm múltiplos canais para demandarem mudanças políticas. Portanto, os atores têm motivos para continuar participando de instituições como o orçamento participativo se perceberem sua eficácia como veículo efetivo de mudanças (Wampler, 2011).

Esse autor afirma que, para compreender os impactos das instituições participativas, é preciso entendê-las como “parte de um processo conjunto de resolução incremental de problemas (*muddling through*), pelo qual governos recorrem a múltiplos fluxos de informação e interesses para definir agendas políticas” (Lindblom, 1959 apud Wampler, 2011, p. 152).

Ao analisar as instituições participativas, é preciso começar por uma avaliação das autoridades formais e informais que os participantes exercem. É necessário fazer uma distinção entre a autoridade formal, que é concedida ao membro da instituição, e a autoridade que, de fato, é exercida. “Consolidar o poder e a autoridade é um processo de longo prazo” (Wampler, 2011, p. 152). No caso dos programas de orçamento participativo, o autor ressalta que são desenhados para que os cidadãos tenham maior controle sobre tipos específicos de autoridade para tomada de decisões. Nesse caso, afirma que a avaliação deve concentrar-se “na capacidade dos cidadãos de selecionar políticas públicas, as quais serão implementadas pelas agências governamentais” (Wampler, 2011, p. 44). É a melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado, ou indiretamente, que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das instituições participativas.

Avritzer (2008) ressalta que as instituições participativas apresentam formas variadas de capacidade de democratizar o governo. As principais variações se relacionam ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos que queiram e tenham a capacidade de apoiar unificadamente processos participativos.

Com relação à função de fiscalização, funciona de forma que aumente a chance de que o trabalho dos funcionários do governo e os recursos sejam efetivamente utilizados no desenho de políticas e de normativas para a área. A função “propositiva” dessas instituições participativas, por outro lado, permite aos cidadãos e às lideranças comunitárias identificar os tipos de programas que acreditam ser mais benéficos para as suas respectivas comunidades. No orçamento participativo, “é possível cotejar ligação direta entre as decisões tomadas nos espaços de participação e a futura aplicação de recursos nas políticas selecionadas” (Wampler, 2007; Avritzer & Navarro, 2003 apud Wampler, 2011, p. 45).

Paralelamente às reuniões formais das instituições participativas, há uma série de atividades informais que contribuem na construção da confiança e dos “laços de solidariedade”:

A arquitetura institucional das instituições participativas liga os movimentos sociais e as lideranças comunitárias em um processo contínuo, que pode construir a confiança por meio de interações repetidas. Os cidadãos têm, através deste canal, meios para compartilhar seus problemas, bem como para estabelecer “laços de solidariedade” com indivíduos e grupos que enfrentam problemas semelhantes. A construção da confiança foi citada frequentemente nos anos 1990 a 2000 como um componente fundamental na criação de instituições mais eficazes. [. . .] Dado o caráter atomizado das sociedades brasileiras, nas quais os moradores pobres têm laços limitados com outros cidadãos pobres, este é um primeiro passo para criar as ligações necessárias para forjar alianças sociais mais significativas e fortes (Wampler, 2011, p. 48).

A oportunidade potencial criada pelas instituições participativas é a de forjar novos elos entre atores diversos. É preciso estar atentos para a possibilidade de que essas instituições possam ser “capturadas” por interesses especiais que

[. . .] exploram as suas posições privilegiadas para defender as estreitas saídas políticas ou que politizam os processos de formulação de políticas a um nível que permite a lógica da democracia representativa substituir completamente a lógica de governança participativa (Wampler, 2011, p. 49).

De acordo com essa abordagem, para analisar o orçamento participativo, é preciso tomar por base a autoridade formal concedida através do apoio dado por atores estatais a fim de que funcionem e para que possam se dedicar positivamente à formulação de políticas incrementais dentro de suas capacidades. Ainda nesta linha de argumentação, a análise de instituições como o orçamento participativo deve se fundamentar no tripé: atividade formal concedida; apoio dos atores do governo para que funcionem; e capacidade de se empenharem positivamente na formulação de políticas públicas incrementais (Wampler, 2011).

São três os pontos ressaltados pelo autor para a análise de instituições como o orçamento participativo: *a*) análise dos contextos políticos, sociais e econômicos; *b*) a ciência de que conselhos se inserem em um sistema mais amplo, em que as decisões de um conselho impactam outras arenas políti-

cas; e c) a importância da análise dos interesses políticos dos atores governamentais.

O espaço público, em um Estado democrático de direito, diz Matias-Pereira (2010), é onde se exercita a cidadania. A construção deste espaço exige uma ética que valorize a construção da sociedade e o interesse coletivo e cujas relações sejam baseadas na cidadania e na igualdade. Diz o autor que a Constituição de 1988 contém os princípios da transparência e do controle social, em que se afirma o exercício da cidadania como um dos fundamentos da República, e que a participação popular no Estado de Direito gerou um avanço nas formas de controle da administração pública.

Controle social tem a ver com a participação da sociedade na gestão pública: na definição de diretrizes, na avaliação da conduta dos agentes públicos e na gestão de políticas públicas. Por isso, cabe ao Estado estimular a participação da sociedade através da definição de diretrizes para essa participação nas decisões e no acompanhamento e fiscalização das políticas públicas. O objetivo do controle social vai além: preocupa-se com a economicidade, imparcialidade, racionalidade e adequação do atendimento às necessidades da sociedade, pelo uso criterioso dos recursos públicos, o que significa que o controle social é um instrumento relevante para se alcançar o interesse público de forma eficiente, eficaz e efetiva (Matias-Pereira, 2010).

Uma política pública inovadora deve ser avaliada para saber se os seus objetivos foram alcançados e, ainda, para observar critérios para seu aperfeiçoamento e disseminação.

Nesse sentido, no próximo tópico será apresentada a experiência empírica do Orçamento Participativo de Itaboraí-RJ, que apesar de ser recente, traz grandes contribuições para a análise das dificuldades encontradas pelas instituições participativas.

○ município de Itaboraí

Cidade dormitório, carente de infraestrutura urbana, com sérios problemas de moradia e saneamento básico, alto índice de criminalidade e uma multiplicidade de deficiências, o município de Itaboraí passa por um momento de grande transformação por abrigar o empreendimento petroquímico da Petrobras — Comperj.

Tendo uma população de 218.008 habitantes (IBGE, 2010), apesar de ser beneficiário de *royalties* do petróleo, desde 2003, essa renda, ainda

muito pequena, significou apenas 3% da receita total do município no ano de 2010 (TCE-RJ, 2011). O estudo verificou que os recursos dos *royalties* não estavam relacionados ao orçamento participativo e que nenhuma demanda apresentada dentro do ciclo do OP teve qualquer conhecimento desses recursos.

De todo modo, a perspectiva de crescimento da receita oriunda do petróleo (participações governamentais) que, em 2011, girou em torno de R\$ 10,8 milhões, conforme dados da Agência Nacional de Petróleo (ANP, 2012), e a referida construção do Comperj, iniciada em 2008, imprimem à economia local e regional uma dinâmica que contribui para o aumento do nível do emprego, para as migrações, em busca de oportunidades de emprego, e o efetivo aumento da arrecadação municipal, etc. Entretanto, esses fatores trazem consigo externalidades negativas que — como em outras experiências de municípios que cresceram e sofreram os impactos da indústria petrolífera ou de outros megaempreendimentos — tendem a exigir competência e habilidade do gestor público para conduzir o processo.

Foi nesse cenário que a gestão pública de Itaboraí decidiu implantar o orçamento participativo em 2010.

Orçamento participativo de Itaboraí: um estudo de caso

A motivação que levou a gestão pública de Itaboraí a implantar o orçamento participativo não ficou muito clara. A despeito da afirmação de técnicos e do secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico de que seria o atendimento a uma exigência legal (Estatuto das Cidades),⁶ somado ao fato de a decisão ter partido da gestão pública, sem articulação por parte da sociedade civil, diferentemente do que ocorreu em Rio das Ostras (Oliveira, 2008), faz crer que a motivação tenha sido a competitividade política.

Pelo que se observou do orçamento participativo de Itaboraí, entende-se que a iniciativa da gestão pública em implementar o instrumento no município, dado o cenário que se apresentava, pode ser explicado pelo que Pinho e Santana denominam de “mimetismo na gestão municipal”.⁷ Os

6 Informação Verbal: entrevistas dos dias 4-3-2012, com técnicos da Seplan e 23-5-2012, com o secretário.

7 O mimetismo na gestão pública pode ser referenciado à categoria da difusão considerada por Schumpeter. “A adoção da inovação acaba por criar um diferencial para o capitalista, gerando um lucro acima do normal, do padrão que caracteriza um determinado setor. Isto faz

autores, ao fazerem uma analogia a partir da teoria da inovação de Schumpeter com as decisões políticas, afirmam que “governos não só de esquerda mas mesmo de perfil mais conservador” acabam copiando e adotando propostas de governos mais à esquerda, “adaptando-as ao seu perfil ideológico” (1998, p. 6).

Nesse sentido, Wampler, na tentativa de explicar o que levou prefeitos não petistas a adotarem o OP, afirma que “eleições serviam também como mecanismos de «accountability», uma vez que os prefeitos tendiam a adotar o OP em resposta aos crescentes sucessos eleitorais da esquerda”. O prefeito, que assumiu este cargo em vários outros mandatos,⁸ teria interesse, naturalmente, em “alcançar um melhor posicionamento de suas candidaturas à reeleição” (2008, p. 81).

A gestão que decidiu pela implementação do OP é liderada pelo prefeito Sérgio Alberto Soares (PP), que foi antecedido por uma gestão do PT. O fato de haver a antecedência de um partido que, tradicionalmente, implanta o OP na maioria das cidades que administra pode ter levado o governo a implantar o instrumento. Porém, não foi identificada nenhuma manifestação da gestão petista no sentido de adotar o OP em Itaboraí.

Além disso, o fato de o gestor petista, que antecedeu o atual, ter sido também um dos responsáveis pela criação do Consórcio dos Municípios do Leste Fluminense (Conleste) e o próprio fato de estar havendo uma grande transformação regional, com a construção do Comperj, obriga o gestor a tomar iniciativas inovadoras.

O Orçamento Participativo de Itaboraí foi instituído pelo Decreto n.º 027, de 3 de maio de 2010. A instituição do OP por meio de norma,

com que ele desfrute de uma posição superior em relação aos concorrentes, pelo menos enquanto estes não adotam a mesma inovação ou qualquer outra que provoque esse lucro extra. [...] A implantação de uma inovação bem-sucedida causa então «a emulação de competidores ansiosos em ampliarem os seus próprios lucros, eliminando as vantagens de custos ou de receitas advindas do produto do inovador» (Hasenclever, 1991, p. 15). Diríamos que o objetivo que move a adoção da inovação não é só ampliar os lucros mas eliminar a vantagem competitiva do concorrente sob pena de não adotada a inovação o não inovador perder espaço e ser expelido do mercado” (Pinho & Santana, 1998, p. 7).

⁸ O prefeito Sérgio Alberto Soares é médico de formação. Iniciou a carreira política em 1982, quando se candidatou a vice-prefeito. Já em 1988, elegeu-se prefeito, pela primeira vez; em 1994, elegeu-se deputado estadual, mandato que foi interrompido em 1996, quando, novamente, se elegeu prefeito. Em 2006, novamente elegeu-se deputado estadual. O mandato de 2009-2012 foi o terceiro de prefeito de Sérgio Soares que, nas eleições de 2012, candidatou-se à reeleição pela coligação PP-PCdoB-PT-PSDB, mas não se reelegeu. Em sua proposta de governo registrada no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Sérgio Soares propôs o aprimoramento do OP; enquanto isso, o prefeito eleito no último pleito, Helil (PMDB), nem sequer menciona o OP em suas propostas. Ao contrário, refere-se a um núcleo de políticas públicas como fonte de informação para suas decisões.

como no caso em pauta, também ocorreu em outros municípios da pesquisa como: Macaé e Rio das Ostras. Porém, essa não é uma prática regular, haja vista que há outros casos, como Niterói e Porto Alegre-RS, ambos municípios com longa experiência em OP, em que não há norma instituidora.

Entre as justificativas (“considerandos”) do decreto estão: os “recursos de que dispõe o município são insuficientes para o atendimento de todas as demandas da população”; e ainda, que “a participação popular é a forma democrática encontrada pelas administrações públicas em seus diferentes níveis para conhecer e priorizar as demandas da população”.

O decreto, além de instituir o OP, estabelece o seu desenho institucional:

a) a participação popular “limitar-se-á a projetos ou atividades a serem priorizadas pela população de cada distrito” (art. 2.º);

b) a dotação orçamentária do OP, positivada no decreto, corresponde a “quinze por cento da receita projetada para ser arrecadada durante o exercício de 2011, a título de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e da Dívida Ativa do mesmo, incluídas todas as penalidades decorrentes do atraso dos pagamentos” (art. 3.º);⁹

c) o decreto também contempla a constituição de dois conselhos: o Conselho Distrital (art. 4.º) e o Conselho Municipal do OP (art. 6.º).

O primeiro é escolhido pela população de cada distrito, registra as demandas e estabelece as prioridades de cada comunidade, enquanto o segundo tem os conselheiros escolhidos proporcionalmente dentre os representantes de cada Conselho Distrital. São os conselheiros do Conselho Municipal que deverão participar das reuniões a serem realizadas na sede do município, junto à Seplan.

Cada Conselho Distrital deverá ter a quantidade de representantes também proporcional à sua população local, com um mínimo de dez representantes e um máximo de 53. O número de representantes do Conselho Distrital, por distrito/região, está fixado, conforme art. 5º, §1.º.¹⁰

⁹ Esses recursos serão disponibilizados para cada distrito com base na sua população, de acordo com dados estimados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplan), a partir de informações do IBGE. Se os recursos calculados apresentarem valor inferior a R\$ 70 mil, este será o valor estabelecido como “verba a que terá direito o Distrito”, na elaboração do Orçamento 2011 (art. 3.º, §2.º). Ou seja, a destinação mínima de recursos a cada distrito, na primeira edição do OP, foi de R\$ 70 mil; já na segunda edição, esse valor correspondeu a R\$ 150 mil.

¹⁰ Os membros de cada Conselho Distrital têm de residir na região administrativa do distrito e possuir idade igual ou superior a dezoito anos (art. 5.º, §2.º).

O Conselho Municipal é composto por 47 conselheiros, escolhidos proporcionalmente dentre os representantes de cada Conselho Distrital (art. 6.º).

O secretário municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (da Seplan) é designado para “coordenar as ações e estabelecer, por resoluções, normas complementares necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas no decreto” (art. 7.º).

O município utiliza a divisão político-administrativa (distritos) para regionalizar o processo do OP. São oito distritos: Itaboraí, Porto das Caixas, Itambi, Sambaetiba, Visconde de Itaboraí, Cabuçu, Manilha e Pachecos.

O total destinado a atender às demandas geradas no OP, na primeira edição (2011), foi de R\$ 2.412.000,00, que equivale a 0,42% das receitas correntes estimadas no mesmo ano. Na edição seguinte, o total destinado foi de R\$ 5.290.000,00, equivalente a 1,03% das receitas correntes¹¹ estimadas do município no mesmo ano.¹²

A dotação orçamentária do OP na segunda edição mais que dobrou. Isso ocorreu, segundo o secretário, porque a própria construção do Comperj gerou uma boa receita de IPTU para os cofres do município (informação verbal),¹³ além disso, o empreendimento promoveu um impulso no setor imobiliário, com construções para empresas, hotelaria e moradias.

Na maioria das experiências de OP que são amplamente divulgadas, o mais comum é a existência de um único conselho do OP. Assim, escolhem-se os delegados, que representam as regiões, e depois os conselheiros do OP. Todavia, em Itaboraí, foi utilizado um modelo com dois conselhos — Distrital e Municipal. Esse desenho é uma inovação da experiência de

11 Na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2011, as Receitas Correntes estimadas totalizaram R\$ 575.811.096,00; na LOA 2012, as Receitas Correntes estimadas totalizaram R\$ 512.275.776,00.

12 Vale ressaltar a opção da gestão pública de Itaboraí pelo uso do critério quantitativo para a regionalização e a distribuição dos recursos do OP. São conhecidos casos bem-sucedidos, como o de Belo Horizonte, em que se faz uso de critérios qualitativos, que buscam regionalizar, não só pelo contingente populacional (critério quantitativo), mas, também, de acordo com as peculiaridades de renda da população. Em Porto Alegre-RS, no lugar da renda, observam-se as carências regionais. O critério qualitativo contribui para aproximar regiões, bairros ou localidades que têm os mesmos problemas ou semelhantes, bem como unir vozes através de problemas similares. Permite a construção dos laços de solidariedade que, segundo Wampler (2011), são fundamentais na criação de instituições mais eficazes. E, mesmo no município de Macaé, em que o OP teve início também através de norma instituidora de 2010, tão recente quanto o caso em estudo, utilizam-se os denominados Setores Administrativos, que levam em conta critérios de afinidade política e cultural entre as populações locais.

13 Entrevista realizada em 23 de maio de 2012 com o secretário — Seplan.

Itaboraí, a despeito de o funcionamento demonstrar que não mudou a funcionalidade do processo.

A importância desses conselhos no desenho do OP de Itaboraí está relacionada ao momento de deliberação desta experiência. Formalmente, é nas audiências públicas, realizadas nos distritos e nos conselhos — Distrital e Municipal — que ocorrem as deliberações do OP de Itaboraí. As audiências públicas, abertas ao público em geral, por serem o local onde são escolhidos os conselheiros; o Conselho Distrital, que é onde acontece a escolha das necessidades e prioridades do distrito; enquanto que o Conselho Municipal, por atuar como interlocutor junto à Seplan.

Importa destacar que o decreto não menciona a forma de funcionamento e não existe regimento para os conselhos. Ambos os conselhos — Distrital e Municipal — estiveram, durante estas duas primeiras edições do orçamento participativo, sem regimento interno. Esta omissão, no caso de Itaboraí, acabou por favorecer o papel apenas consultivo desses conselhos.

A dinâmica do orçamento participativo de Itaboraí e os obstáculos a sua efetividade

É na dinâmica das duas edições do OP de Itaboraí que se verificam com mais nitidez as dificuldades encontradas para a efetividade deste instrumento. Os obstáculos à efetividade desta instituição participativa podem ser sintetizados da seguinte forma:

1. falta de articulação junto à sociedade civil, de diálogo entre os atores estatais e sociais;
2. falta de mobilização social;
3. falta de capacitação/informação tanto dos conselheiros como dos atores sociais em geral bem como dos servidores públicos envolvidos (falta de ação pedagógica do estado);
4. falta de infraestrutura para que os atores sociais pudessem desenvolver os trabalhos;
5. falta de publicização e transparência;
6. falta de vontade política;
7. dificuldade em ceder soberania por parte dos atores estatais, ou seja, desmancipar-se para abrir espaço aos atores sociais;
8. limitação da dotação orçamentária destinada ao OP;

9. a ratificação através desse estudo de caso de que o formalismo, ou seja, a existência de norma, não garante a efetividade do OP; e

10. dificuldade na priorização de demandas, tanto por falta de análise de viabilidade técnico-financeira, por parte dos atores estatais, como também por falta de capacitação e informação dos atores sociais e servidores públicos, complementada pela falta de diálogo mais estreito entre esses atores.

Na primeira edição do OP de Itaboraí (OP 2011), como se verificou nas *Atas*, foram realizadas oito audiências públicas — uma em cada distrito — no período de 12 de julho de 2010 a 28 de julho de 2010. Após as audiências públicas, cada conselho distrital se reuniu para discutir as demandas de sua região e depois encaminhá-las à Seplan. Essa regra vale para todos os distritos (regiões).

No total foram sete reuniões dos Conselhos Distritais, uma por distrito, conforme as referidas *Atas*, que ocorreram no período de 18 de julho de 2010 a 10 de agosto de 2010. Não houve reunião apenas no Conselho Distrital de Manilha, que também não apresentou demandas nessa edição.

Com relação à representatividade nas audiências públicas, em dados da Seplan relativos ao processo do OP 2011, observou-se que menos de um por cento da população de cada um dos oito distritos esteve presente às audiências. O maior número de participantes, de forma absoluta, ocorreu nos distritos de Itambi (55), Porto das Caixas (40) e Manilha (33), considerando apenas os representantes da sociedade civil.

Segundo o secretário, a pequena participação da população no OP se deveu à falta de divulgação. O secretário relatou que tentou reunir algumas associações de moradores para dialogar sobre o OP, antes de iniciar o processo propriamente dito, porém, a descrença e o tom de debate político-eleitoral prejudicaram o andamento desse trabalho e salientou que os membros das associações, que se reuniram previamente, não estiveram presentes às reuniões do OP.

Vale ressaltar que a divulgação do OP foi realizada em carros de som, recurso muito utilizado na cidade, além de cartazes, utilizados na divulgação na segunda edição, conforme informação dos entrevistados.

A participação dos vereadores limitou-se à presença isolada de dois vereadores, um na audiência do distrito de Itambi e outro no distrito de Cabuçu. Como as necessidades apontadas no OP são inseridas como relatório no projeto de Lei Orçamentária Anual e seus recursos constam da

dotação orçamentária da Seplan, sem discriminar que se destinam ao OP, não há discussão dos conselheiros com o Legislativo, em nenhuma fase do OP de Itaboraí. Por outro lado, não se observou, em nenhum momento, a participação direta do chefe do Executivo.

O orçamento público é bastante técnico e requer conhecimento especializado, razão por que se tem sugerido que técnicos da prefeitura, gestores, conselheiros e demais envolvidos façam uma capacitação contínua a fim de que haja a plena compreensão dos trâmites da administração pública e do próprio orçamento. Foram consideradas relevantes para a fragilidade do processo do OP em Itaboraí, a marcante falta de capacitação dos conselheiros e a ausência do papel pedagógico por parte dos atores estatais, o que prejudicou o processo e a responsabilização dos atores sociais.

Em Itaboraí, a despeito de haver um marco legal para o OP, a norma não garantiu o efetivo empoderamento da população. O controle social e a fiscalização se apresentaram bastante fragilizados, com a participação efetiva limitando-se às reuniões e à indicação de necessidades, sem criar um verdadeiro ciclo de participação e controle social.

O diálogo no OP de Itaboraí, da forma como é desenhado pela gestão pública, deve acontecer entre a Seplan e os conselhos, somente. Na lei orçamentária, as demandas da população constam em relatório, todas, antes da avaliação técnico-financeira necessária à inclusão no orçamento, o que denota a falta de eleição de prioridades.

O OP de Itaboraí não gerou um ciclo, como ocorre em outros casos, em outras cidades onde o OP já existe há mais tempo, a exemplo de Rio das Ostras (Oliveira, 2008). Na prática, após a aprovação, pelo Legislativo, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), iniciam-se, no município, alguns procedimentos para levantar prioridades e necessidades apontadas pelas comunidades, a fim de serem inseridas na Lei Orçamentária Anual (LOA). O primeiro passo são as audiências públicas, que ocorrem em julho.

Essas “audiências públicas” são reuniões realizadas nos distritos, coordenadas pela Seplan, onde é apresentado o decreto instituidor com as regras do OP. Nessas audiências é que acontece a eleição dos conselheiros, tanto do Conselho Distrital quanto do Conselho Municipal. Como se expressam os técnicos da Seplan é nessas reuniões que são apresentadas as “regras do jogo”. É neste momento que a população recebe a informação de quanto será destinado ao distrito no orçamento do ano seguinte, a ser

discutido e utilizado conforme deliberação no processo. Esses valores são calculados a partir da previsão de receita com o IPTU, conforme dotação orçamentária destinada ao OP. O diálogo entre atores estatais e sociais se restringiu a este momento.

O próximo passo é uma reunião do Conselho Distrital para traçar as necessidades daquela região/distrito que serão entregues à Seplan para inclusão na LOA. A alocação na LOA é feita sem menção ao OP, apenas constando as demandas do OP, discriminadas uma a uma, no relatório da LOA. No orçamento, a dotação orçamentária é incluída na unidade orçamentária da Seplan. Dessa última operação, deveria participar o Conselho Municipal, até mesmo no caso de necessidade de defesa dessas demandas no Legislativo local, mas essa é uma etapa que o OP de Itaboraí nem sequer cogitou, haja vista a falta de um ciclo completo.

Dois pontos precisam ser destacados: primeiro, o Conselho Municipal se mostrou inoperante; e segundo, as audiências públicas, como descrito na norma instituidora, deveriam ocorrer após a identificação das necessidades pelo Conselho Distrital, como mais um momento de discussão das propostas. Ocorre que, na prática, chama-se “audiência pública”, a reunião inicial realizada em cada distrito para apresentação do OP.

Como relatado, tanto por atores estatais como sociais, a população tem dificuldade na escolha das demandas. Os espaços deliberativos são pouco utilizados, por falta de informação dos atores sociais.

Os elementos de deliberação, no OP de Itaboraí, se situam nos conselhos Distrital e Municipal e também nas reuniões iniciais (audiências públicas) realizadas em cada distrito, o que sugere uma disposição — formal, porque normatizada — de cessão de soberania por parte das instituições representativas, no caso em pauta, do Executivo municipal.

Quanto à abrangência do processo deliberativo, Itaboraí restringe essa cessão de soberania, quando limita a participação nas decisões de investimentos ao percentual da receita do IPTU. Todavia, é preciso considerar a pequena capacidade de investimento do município.

Importa destacar que o município de Itaboraí, conforme dados do TCE/RJ (2011), registrou, em 2010, 5,92% da receita total em investimentos públicos. Isto significa um investimento total, em 2010, da ordem de R\$ 18,5 milhões, bem superior ao valor destinado ao OP. Ainda assim, em razão da limitada capacidade de investimento do município, a fixação do recurso destinado ao OP tem sido apontada pelos entrevistados como

positiva, no sentido de garantir sua destinação, ao menos no início deste processo.

As demandas apresentadas pelos distritos, em proposta elaborada em reunião dos Conselhos Distritais, são inseridas no projeto de lei orçamentária sem nenhuma análise prévia de viabilidade técnico-financeira. Não é estabelecida nenhuma prioridade, a partir do recurso destinado a cada distrito. Os atores envolvidos no processo não têm conhecimento se as demandas podem ou não ser atendidas com o recurso fixado, muito menos, se são demandas prioritárias, no sentido de atender a carências e temas estratégicos para o desenvolvimento local ou, até mesmo, do bairro ou localidade.

Na primeira edição do OP de Itaboraí, 85 demandas foram apresentadas pela população por intermédio de Conselhos Distritais. A secretaria mais solicitada foi a de Educação e Cultura (31 demandas). Esses dados constam das atas de reuniões dos Conselhos Distritais e também na própria LOA 2011. A Seplan teve apenas uma solicitação referente à criação do “Portal da Transparência — Orçamento Participativo 2011”. O secretário afirmou que dessa primeira edição foram atendidas as demandas do distrito de Itambi. Os demais distritos ainda não foram atendidos em suas demandas.

Ao todo, computou-se o atendimento atrasado de cinco demandas (atendidas em 2012, após a execução orçamentária correspondente) referentes à primeira edição do OP.

Na segunda edição, foram apresentadas 98 demandas pela população. A secretaria mais solicitada foi a Secretaria de Obras (47 demandas). Nenhuma demanda foi atendida. Esses dados constam das atas de reunião dos Conselhos Distritais e da LOA 2012.

A Seplan ainda não tem um levantamento do que foi realizado em relação às demandas, o que deveria ocorrer, normalmente, ao final de cada edição do OP. Esta ausência de registros inviabiliza verificações a respeito da efetividade do OP, no que diz respeito à realização das demandas. Apesar das informações que evidenciam o não atendimento das demandas, com atendimentos isolados e muito poucos no que diz respeito ao número de demandas. Não foi possível também identificar onde foram utilizados os recursos destinados ao OP nas duas edições, o que denota total falta de transparência e publicização dessa experiência.

A terceira edição do OP (2013) não ocorreu, em 2012, como uma decisão unilateral da administração pública. Como previu o gestor da Seplan em entrevista, a preocupação com as eleições, com a interpretação que as

reuniões e a prestação de contas pudessem ter, puseram em risco a sua realização, o que mostra a fragilidade da sociedade civil local, que se mostrou desmobilizada.

Da mesma forma, a própria descontinuidade do processo também foi determinada pela fragilidade inicial da experiência do OP. Segundo Wampler (2008, p. 69), “o Orçamento Participativo é um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal”, o que não ocorreu nas duas edições do OP de Itaboraí, que se resumiram a etapas isoladas que, praticamente, ficaram “engessadas” após o envio das necessidades à Seplan, pelo Conselho Distrital. A Seplan as incluiu no projeto de Lei Orçamentária Anual e as enviou ao Legislativo.

A dinâmica das duas edições do OP demonstrou que os três pilares citados por Avritzer & Pereira (2005), cessão da soberania por quem a detém, reintrodução de elementos de participação em âmbito local e princípio da autorregulação soberana, não se sustentaram na experiência do OP de Itaboraí.

A incipiência do OP em Itaboraí enquanto instrumento de gestão e de participação social revela que o interesse por avançar e aprofundar em temas relacionados a formas e espaços de participação em assuntos públicos como proposta de estudo é muito relevante. Essa relevância decorre não só do interesse de investigar seus problemas, mas, sobretudo, da necessidade de formular propostas de participação cidadã que possam, uma vez havendo vontade e determinação políticas, trazer credibilidade ao processo do OP.

Considerações finais

O desenho do OP do município apesar de seguir, em linhas gerais, um modelo utilizado pela maioria das outras experiências — regionalização, “audiências públicas”, conselhos — carece de algumas modificações para seu aperfeiçoamento, sobretudo no que diz respeito à regulamentação dos conselhos e à capacitação dos conselheiros e dos servidores públicos.

Apesar de ser iniciativa da gestão pública e o fato de ser instituído por decreto, o OP de Itaboraí não alcançou a participação popular. A falta de regimento dos conselhos — Distrital e Municipal —, a limitação do recurso destinado ao OP, a ausência do papel pedagógico do estado, explicitadas pela falta de capacitação, sensibilização, publicização e variadas formas de comunicação e democratização do processo decisório mostram que não houve real interesse político em relação à ferramenta participativa.

Ademais, evitou-se durante todo o processo o conflito com os atores sociais envolvidos, evidenciando claro distanciamento acerca do instrumento participativo. Foram dadas aos atores sociais muito poucas condições para atuação no processo. Não houve empoderamento da população por meio do OP, de forma que atuasse em todas as etapas de sua dinâmica — deliberação, fiscalização e controle —, o que culminou em pouco resultado efetivo.

A participação popular no OP de Itaboraí mostrou-se fragilizada, incapaz de cobrar o atendimento às necessidades por ela apontada (fiscalização), com falta de diálogo entre os entes do poder representativo e os atores sociais e, ainda, sem o entendimento adequado do processo e do orçamento público, que é a peça-chave dessa discussão. O processo se limitou a listar — regionalmente — as necessidades de cada região (distrito), sem conhecer a viabilidade técnico-financeira e sem discutir a prioridade. Aliás, necessidade e prioridade, foram tratadas como sinônimos.

As necessidades apontadas pela sociedade civil nem sequer puderam ser analisadas quanto ao seu atendimento. Faltou esse controle por parte dos atores estatais. Quase todas as demandas não foram atendidas. A ideia passada pelos atores sociais é de que o programa não alcançou resultado, porque as necessidades apontadas pela população não foram atendidas.

Durante as duas edições (2011 e 2012), o OP de Itaboraí não conseguiu influenciar a agenda política, os atores sociais não conseguiram interferir nas decisões locais e não tiveram poder decisório substantivo no processo. O pouco comprometimento da ação dos atores sociais, não empoderados o suficiente para decidir a permanência desse instrumento de gestão, evidenciou que, para que o OP seja um instrumento inovador de gestão participativa, exige-se mais do que formalismos e tecnicismos na sua implantação.

Neste trabalho sobre a experiência do orçamento participativo (OP) no município de Itaboraí-RJ, viu-se que a participação social nem sempre ocorre de forma efetiva. O formalismo (emissão de decretos, por exemplo) não garante sua efetividade: é o poder representativo que tem regido essa instituição participativa que, muitas vezes, representa uma forma de *marketing* político em vez de ser um espaço de deliberação de políticas públicas.

No caso de Itaboraí, utilizam-se instituições participativas como mimetismo político, para buscar forças em argumentos do adversário. Como diz Wampler (2011, p. 81) “eleições serviam também como mecanismos de ‘accountability’, uma vez que os prefeitos tendiam a adotar o OP em resposta aos crescentes sucessos eleitorais da esquerda.”

Os resultados apontam para uma experiência em que o protagonismo do executivo municipal é maior do que o dos cidadãos e dos conselheiros e o formalismo e a institucionalização do mecanismo de participação nem sempre corresponde a uma efetividade plena.

Este trabalho buscou acrescentar novas evidências empíricas à literatura existente, ressaltando a importância dos estudos sobre democracia, participação e gestão pública democrática. Enfatizou a importância da mobilização social e da informação para o sucesso das instituições participativas e a carência de mecanismos mais efetivos de viabilização da participação popular.

A falta de mobilização social para que o OP fosse implantado fez que uma decisão da gestão pública, de forma isolada, instituisse o processo, mas sem uma contrapartida no sentido de promover infraestrutura, capacitação e, até mesmo, em uma manifesta falta de vontade política, representada por essas carências, além de falta de cessão de soberania demonstrada durante o processo.

Esse cenário, como afirma Avritzer, favorece o descrédito dos atores envolvidos, que precisam acreditar no poder de transformação para participar e apoiar processos dessa natureza. Houve um contraste grande entre a atitude formal e a atitude informal dos atores estatais. A própria falta de atendimento às demandas apresentadas, sem análise de sua viabilidade técnico-financeira, que denota falta de priorização, faz os atores sociais deixarem de acreditar no potencial desse instrumento.

Cabe observar que, da mesma forma isolada, decidiu-se não adotar o OP, em 2012, quando seria iniciada a terceira edição.

Referências

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n.º 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>>. Acesso em 29-1-2013.
- AVRITZER, Leonardo & PEREIRA, Maria de Lourdes. Democracia, participação e instituições híbridas. *Revista Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, Departamentos de Sociologia e Antropologia, Ciência Política, FFCH, UFMG, n.º esp., pp. 14-39, mar. 2005.
- AZEVEDO, Sérgio de. Considerações sobre a experiência brasileira do orçamento participativo: potencialidades e constrangimentos. In:

- Seminário Cidade, Democracia e Justiça Social — Os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades abertas. *Anais*. . . Rio de Janeiro, 27-28 nov. 2003. Promoção Fase/Observatório (Ippur-UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburgo. Disponível em <http://igepp.com.br/uploads/arquivos/apu_92.pdf>. Acesso em 29-1-2013.
- BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 42, n.º 4, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=en&nrm=isso>. Acesso em 14-1-2013.
- BRASIL. Corregedoria Geral da União (CGU). 1.ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial). Disponível em <<http://www.consocial.cgu.gov.br/noticias/cgu-publica-relatorio-finalda-1-consocial/>>. Acesso em 14-1-2013.
- BRITO, Flávia; FREIXO, Aurora L. & SILVA, Rubens R. G. O conceito de democracia participativa aplicado à prestação de serviços públicos na sociedade da informação. In: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa da Informação — Cinform VII. *Anais*. . . Salvador: Cinform, 2007. Disponível em <http://www.twiki.ufba.br/twiki/pub/Cridi/Publica%E7%F5es/O_Conceito_de_democracia_-_Flavia,Aurora_e_RR.pdf>. Acesso em 23-2-2011.
- FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.º 100, pp. 91-105, jan.-jun. 2001. Disponível em <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/227>>. Acesso em 17-2-2013.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6.ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. Disponível em <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em 2-2-2012.
- . *Normas editoriais e de formatação de trabalhos*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/confest_e_confega/normas.htm>. Acesso em 29-12-2012.
- ITABORAÍ (Município). *Plano Municipal de Saneamento Básico: Relatório Base*. Prefeitura Municipal de Itaboraí. Itaboraí, maio 2010. Disponível em <<http://itaborai.rj.gov.br/educacao/escolas/manutencao/index.html>>. Acesso em 2-2-2012.

- . Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. *Cadernos Itadados* n.º 1, 2006. Disponível em <<http://www.slideshare.net/italomalta/cadernos-itadados>>. Acesso em 13-1-2012.
 - . *Cadernos Itadados* n.º 2, 2007. Disponível em <http://www.4shared.com/office/JMRILXTy/Itabora_-_Cadernos_Itadados_2.html?>. Acesso em 6-2-2012.
 - . Decreto n.º 027/2010. Disponível em <http://www.legislaitaborai.com.br/decretos/2010/027_10.pdf>. Acesso em 22-8-2012.
 - . Resolução n.º 01, de 30 de junho de 2010.
 - . Ata das Audiências Públicas do Orçamento Participativo realizadas nos distritos no ano de 2011.
 - . Documentos contendo as necessidades de cada distrito, através de reunião dos conselhos distritais em 2011.
 - . Lei Orçamentária Anual de 2011.
 - . Lei Orçamentária Anual de 2012.
 - . Entrevista com dois técnicos da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, realizada em 4 de março de 2012.
 - . Entrevista com o secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, realizada no dia 23 de maio de 2012.
 - . Entrevista com um conselheiro dos conselhos Distrital de Manilha e do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, realizada em 1.º de novembro de 2012.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- OLIVEIRA, Adiane. *Democratização do processo decisório em municípios beneficiários dos royalties petrolíferos: a experiência de Rio das Ostras*. Mestrado em Engenharia Ambiental. Campos: Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos, out. 2008. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp085855.pdf>>. Acesso em 31-1-2012.
- ORÇAMENTO participativo busca destino democrático para recursos públicos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 14-7-2012. Educação. Disponível em <<http://redeglobo.globo.com/globoeducacao/noticia/2012/07/orcamento-participativo-busca-destino-democratico-para-recursos-publicos.html>>. Acesso em 21-2-2013.
- PICOS, em Itaboraí, ganha kombi para fazer transporte escolar. *O São Gonçalo*, São Gonçalo, 28-5-2012. Geral, matéria da redação.

Disponível em <<http://www.osaogoncalo.com.br/site/geral/2012/6/2/41092/picos+em+itabora%C3%AD+ganha+kombi+para+fazer+transporte+escolar>>. Acesso em 8-2-2013.

PINHO, José Antônio de & SANTANA, Mercejane. *Inovação na Gestão Pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual*. Porto Alegre, UFRGS, 1998. Disponível em <<http://www.seger.es.gov.br/imgs/noticias/artigosCESG/241INOVACAO%20NA%20GESTAO%20PUBLICA%20NO%20BRASIL.pdf>>. Acesso em 22-8-2012.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 7, 372pp.). Brasília: Ipea, 2011.

PORTO ALEGRE (Município). *Site oficial*. Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em 25-1-2012.

TENÓRIO, Fernando Guilherme & KRONEMBERGER, Thais S. *Formação política e cidadania em Conselhos Municipais*, 2014. Disponível em <http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_Tenorio_SoaresKronemberger.pdf>. Acesso em 24-6-2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE-RJ). *Estudos socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro 2011*. Itaboraí. Secretaria Geral de Planejamento, 2010. Disponível em <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1;jsessionid=371732FFAA2F28FC51FAFB88EA547B0A>>. Acesso em 7-9-2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Institucional*. Disponível em: <www.tse.gov.br>. Acesso em 8-2-2012.

—. *DivulgaCand*. Disponível em <<http://divulgacand2012.tse.jus.br/divulgacand2012/ResumoCandidaturas.action>>. Acesso em 27-10-2012.

WAMPLER, Brian. *Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?* In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 7, 372 pp.). Brasília: Ipea, 2011.

—. *A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?* *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n.º 1, jun. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19-4-2012.