

**MATHEUS RODRIGUES NASCIMENTO**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL LOCAL: ANÁLISE E PONDERAÇÕES ACERCA DA  
EXPERIÊNCIA DE ORÇAMENTO POPULAR EM TERESINA – PI DE 2015 A 2019**

**Teresina (PI), junho de 2021**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS  
BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**MATHEUS RODRIGUES NASCIMENTO**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL LOCAL: ANÁLISE E PONDERAÇÕES ACERCA DA  
EXPERIÊNCIA DE ORÇAMENTO POPULAR EM TERESINA – PI DE 2015 A 2019**

Apresentado ao Curso de Bacharelado em Ciência  
Política da Universidade Federal do Piauí como  
requisito para obtenção do título de Graduado em  
Ciência Política

Orientador: Dr. Raimundo Batista dos Santos  
Junior

**TERESINA-PI  
2021**

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processos Técnicos

N244p Nascimento, Matheus Rodrigues.  
Participação social local: análise e ponderações acerca da  
experiência de orçamento popular em Teresina – PI DE 2015 A 2019  
/ Matheus Rodrigues Nascimento. -- 2021.  
53 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade  
Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Bacharelado  
em Ciência Política, Teresina, 2021.

“Orientador: Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior.”

1. Participação social. 2. Orçamento popular. 3 Instituições  
participativas. I. Santos Junior, Raimundo Batista dos. II. Título.

CDD 302.3

**MATHEUS RODRIGUES NASCIMENTO**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL LOCAL: ANÁLISE E PONDERAÇÕES ACERCA DA  
EXPERIÊNCIA DE ORÇAMENTO POPULAR EM TERESINA – PI DE 2015 A 2019**

Apresentado ao Curso de Bacharelado em Ciência  
Política da Universidade Federal do Piauí como  
requisito para obtenção do título de Graduado em  
Ciência Política

Teresina, junho de 2021

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior  
Universidade Federal do Piauí

---

Prof.<sup>a</sup> Ms.<sup>a</sup>. Barbara Cristina Mota Johas  
Universidade Federal do Piauí

---

Prof. Ms. Mailson Rodrigues Oliveira  
Universidade Estadual do Maranhão

## Sumário

<b>Resumo .....</b>	<b>6</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>7</b>
<b>A implementação do Orçamento Participativo .....</b>	<b>12</b>
<b>Instrumentos de avaliação da eficiência do OP .....</b>	<b>13</b>
<b>Noções gerais sobre o Orçamento Popular de Teresina.....</b>	<b>15</b>
<b>Resultados da Pesquisa .....</b>	<b>17</b>
Radicalização da Democracia .....	17
Formação de uma nova noção de cidadania.....	21
Aperfeiçoamento dos gastos públicos.....	25
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>27</b>
<b>Referências .....</b>	<b>31</b>
<b>Abreviaturas .....</b>	<b>33</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>34</b>
Anexo 1.....	34
Anexo 2.....	36
Anexo 3.....	38
Anexo 4.....	55

# **PARTICIPAÇÃO SOCIAL LOCAL: ANÁLISE E PONDERAÇÕES ACERCA DA EXPERIÊNCIA DE ORÇAMENTO POPULAR EM TERESINA – PI DE 2015 A 2019**

Matheus Rodrigues Nascimento<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo tem como propósito evidenciar reflexões partindo de uma pesquisa de opinião semiestruturada sobre o Orçamento Popular de Teresina no período de 2015 a 2019 e do levantamento de algumas informações disponíveis no gabinete do Orçamento Popular no palácio da cidade acerca da metodologia adotada pelo OPT. Desenvolverei este artigo a partir de problemas suscitados por alguns autores que questionam se a iniciativa do governo municipal em implementar arranjos institucionais para participação política da sociedade civil e gestão pública com maior participação social assegura efetivamente a participação da sociedade na decisão sobre a alocação dos recursos públicos municipais, e também se o OP de Teresina enseja um ambiente propício à consolidação de relações horizontais entre Estado e sociedade, e, se enseja, como se dá essa participação da sociedade civil em decisões do governo municipal através do orçamento popular. Carecemos atentar-nos sobre a relevância do OP nas condições de vida dos setores mais desfavorecidos da população, ora, pois o seu valor maior é permitir que segmentos sociais historicamente negligenciados da partilha do fundo público participem diretamente de sua gestão.

**Palavras-chave:** Participação Social, Orçamento Popular, Instituições Participativas.

**Abstract:** This article aims to highlight reflections based on a semi-structured opinion poll on the Popular Budget of Teresina from 2015 to 2019 and the survey of some information available in the Office of the Popular Budget in the city palace. I will develop this essay from problems raised by some authors who question whether the municipal government's initiative to implement institutional arrangements for political participation of civil society and public management with greater social participation effectively ensures the participation of society in the decision on the allocation of municipal public resources, and also if the PB of Teresina is an environment conducive to the consolidation of horizontal relations between state and society, and, as this participation of civil society in decisions of the municipal government is carried out through the popular budget. We need to pay attention to the relevance of the PB in the living conditions of the most disadvantaged sectors of the population, sometimes, because its greater value is to allow historically neglected social segments to share the public fund directly participate in its management.

**Keywords:** Social Participation. Popular Budget. Participatory Institutions.

---

<sup>1</sup> Aluno do bacharelado em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí – UFPI. E-mail: matheusrodriguescp@gmail.com

## **Introdução:**

A discussão em torno da democracia nas últimas décadas vem se complexificando à medida que essa é uma temática eivado de significados e matizes ideológicos. Segundo Luis Felipe Miguel (2005), o termo é visto como objeto de disputa política, pois é geralmente ressemantizadas por diferentes grupos empenhados em ostentar o rótulo de democrático, adequam seus significados aos interesses que defendem. Não obstante, não há a pretensão de se desenvolver neste estudo definições das mais diversas conceituações de democracia ou comparar correntes teóricas e a disputa dentre uma enorme gama de conceitos divergentes, e as definições de democracia discutidas nesta obra fazem parte da contextualização, a fim de elucidar as ideias centrais inerentes ao conteúdo aqui discutido.

Como sustenta Miguel (2005) há uma ampla variedade conceitual do termo “democracia”. Algumas dessas democracias são adjetivadas como “democracias populares” como é o caso do leste europeu, ou como a “democracia islâmica” na Líbia e no Irã. Em paralelo à essas democracias adjetivadas, há uma democracia não adjetivada, que pode ser definida como o regime político que é geralmente aceito como democrático, pelo senso comum e também pelas Ciências Sociais. Não obstante a maior crítica feita por Miguel (2005) sobre as democracias moderna e contemporânea, é o afastamento do sentido etimológico e característico da democracia clássica grega, a qual devemos também grande parte do imaginário a respeito do que é democracia. Afinal o povo não exerce o poder diretamente, no máximo de uma forma bastante mediada e as instituições centrais da democracia contemporânea como o processo eleitoral e a divisão dos poderes são estranhas ao experimento grego e até o século XVIII eram consideradas intrinsecamente aristocráticas:

“O sufrágio por sorteio está na natureza da democracia; o sufrágio por eleição está na da aristocracia” (Montesquieu apud MIGUEL, 2005). Portanto, trata-se de um governo do povo no qual o povo não estará presente no processo de tomada de decisões, inclusive pela complexidade das questões públicas.

Essas democracias podem ser classificadas como “democracias representativas”, e a constatação de que as democracias diretas são inviáveis é trivial, uma vez que nossos Estados são muito extensos para uma reunião de toda a população e muito populosos para incorporar todos os cidadãos nas decisões políticas. Para Miguel (2005) nas últimas décadas, na maior parte dos países de democracia concorrencial – como é o caso do Brasil - houve aumento do desencanto com os mecanismos representativos, sinalizado pelo aumento dos índices de abstenção eleitoral, pela erosão das lealdades partidárias e por manifestações de alienação.

Como a participação dos cidadãos nas decisões políticas é um dos problemas mais evidentes dos regimes eleitorais, quando se busca recuperar o sentido ideal da democracia, é na democracia participativa que encontramos foco nessa questão, além de propostas e alternativas que tencionam aproximar os cidadãos da política e atenuar o quanto for possível problemas de representação. Miguel (2005) defende que os participacionistas não vislumbram o retorno da democracia direta, na verdade, o arranjo institucional que propõem é mais complexo e aponta para a possibilidade de aprimoramento da representação por meio da qualificação política dos cidadãos.

No contexto da redemocratização no Brasil a gestão pública afixava uma renovação institucional e constitucionalmente estimulava a participação da sociedade no processo de definição de políticas públicas. Segundo Leonardo Avritzer *apud* Rocha (2008) a ampliação da esfera pública no Brasil nos anos 70 está intrinsecamente relacionada com o surgimento de vários elementos, tais como: o crescimento das associações civis, principalmente das associações comunitárias; a reavaliação da ideia de direitos por parte de segmentos da sociedade; a prática de apresentação pública de reivindicações, e a tentativa de comunicação com o Estado. Nesse período, reivindicavam-se, além disso, a criação de espaços de participação, em que a sociedade civil organizada pudesse canalizar suas demandas e influir nos processos decisórios de políticas públicas. Essa corrente de reivindicações buscava soluções para o enfrentamento do crescente déficit social das classes urbanas de baixa renda nas áreas de saneamento, saúde e habitação.

Como sustenta Avritzer (2008):

“O movimento de saúde teve dois momentos cruciais nos anos oitenta: o primeiro deles foi a assim chamada ‘VIII Conferência Nacional de Saúde’ ocorrida em Brasília, em 1986, e propôs a extinção dos ‘Institutos de Previdência’, que eram a expressão maior da vigência de um direito segmentado à saúde (GERSCHMAN, 1995, p.78). No entanto, do ponto de vista da participação, o elemento que sobressai na VIII Conferência Nacional de Saúde é a combinação entre a reivindicação de um Estado mais ativista por parte do movimento sanitarista e de uma forma popular de controle público por parte dos movimentos populares. Esta combinação gerou a instituição participativa no conselho como forma geral da participação na saúde”

Esse manifesto foi apresentado e aceito pela Assembleia Constituinte contendo mais de quatrocentas mil assinaturas. O processo de emendas populares adotado pelo Regimento Interno da Assembleia Constituinte foi uma experiência pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional. Por meio das emendas populares a

sociedade pôde participar ativamente do processo de elaboração da atual Carta Magna, apresentando propostas ao texto constitucional (ROCHA, 2008).

A Constituição brasileira, promulgada em 1988, acabou apreendendo boa parte das reivindicações do movimento de participação popular na Constituinte, institucionalizando várias formas de participação da sociedade no Estado. Sendo assim a nova Constituição ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” pelo fato de, entre outros progressos, ter incluído em seu campo mecanismos de participação no processo decisório federal e local. Quando se refere à participação direta, a Constituição destaca o referendo e o plebiscito. Já no que tange à democracia participativa, ela estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do adolescente deveriam ter caráter democrático e descentralizado (ROCHA, 2008).

Para além desses mecanismos de participação já citados, outro não menos importante é o Orçamento Participativo. Surgido no final dos anos 80 em Porto Alegre, em um contexto muito favorável à institucionalização da participação popular ocasionado pela forte organização da sociedade civil onde a disputa política ficava no campo da própria esquerda e não entre direita e esquerda, como era o caso de outras grandes capitais como São Paulo e Belo Horizonte. Como sustenta Lima (2010) são preconizados novos paradigmas de gestão pública calcados em um duplo processo: de descentralização e de participação, e são essas condições atreladas à reversão do autoritarismo - que ordenaram o processo de produção das políticas públicas no período ditatorial - responsáveis pela redefinição das relações entre Estado e sociedade.

Ao vencer as eleições para prefeito de 1986, Alceu Collares, do PDT, procurou os movimentos comunitários da cidade e propôs uma forma de participação no orçamento chamada de "fiscal de bairro". Ao mesmo tempo, a UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) constituída no final do período autoritário já havia se posicionado em seu congresso em 1986 a favor de formas de participação no orçamento. É desta dupla interseção entre sociedade civil e sociedade política que surge a ideia da participação no orçamento. O PT, Partido dos Trabalhadores, apresenta, então, a ideia de conselhos populares e concorre contra o PDT nas eleições de 1988, vencendo-as. Assim, uma interseção muito particular entre sociedade civil e sociedade política se manifesta em Porto Alegre no final dos anos oitenta. Partidos de esquerda disputam o poder na cidade propondo formas diferenciadas de participação. Ao mesmo tempo, uma sociedade civil organizada tenta radicalizar estas formas no nível local, já que a UAMPA desde 1986 propunha a participação da população nas regiões (UAMPA, 1986). Nos primeiros trinta dias do governo Olívio Dutra, a ideia de um Orçamento Participativo irá se consolidar mais uma vez, na interseção entre sociedade civil e sociedade política. A vinda de importantes lideranças comunitárias para a prefeitura e sua integração à CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade) viabilizam a ideia de um Orçamento Participativo a partir das regiões. (AVRITZER, 2008, p. 48)

Surgido no governo Olívio Dutra (PT) o Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo institucional de participação da sociedade civil que possui uma forma aberta e possibilita a livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação, entenda Instituições Participativas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2008).

O intuito de investigar a estrutura do Orçamento Participativo, bem como observar este mecanismo de participação social é interessante porque nos permite avaliar um mecanismo institucional proposto com o intuito de corrigir falhas representativas, como também para dar maior legitimidade às ações tomadas pelo governo municipal, conseqüentemente é de suma importância para a gestão pública municipal e para as comunidades beneficiadas pelo OP. A escolha desse mecanismo pode ser explicada pelo fato de a população participar de uma forma mais próxima do processo decisório a partir da organização dos cidadãos em suas comunidades. O OP constitui aquilo que a literatura denomina desenho participativo de “baixo para cima”, onde há eleições de delegados ou conselheiros pela população, e a afirmação de que o Orçamento Participativo ocorre de baixo para cima não consiste em dizer que há pouca iniciativa do Estado em implantá-lo ou dizer que a vontade política de implementá-lo não existe, consiste apenas na ênfase de que essa iniciativa cria uma institucionalidade que parte da organização da sociedade civil, e por isso a denominação. Com isso a população pode ter consciência de seu poder de decisão e da importância da sua participação não apenas individualmente, mas também coletivamente, ainda mais, é claro, se suas pautas forem discutidas e suas reivindicações atendidas - o que inclusive atenuaria a estranheza, afastamento e demonização da política por parte da sociedade civil. O objeto de estudo deste artigo é o Orçamento Popular de Teresina, tendo em vista tanto a escassez de estudos acerca do OPT, quanto a conveniência metodológica de uma pesquisa de campo com representantes sociais locais.

A fim de compreender o funcionamento do Orçamento Popular, e de verificar a eficiência dessa instituição como radicalizadora da democracia, usou como recurso metodologia a entrevista de conselheiros representantes de grupos sociais e discutimos seus relatos sobre a eficiência e deficiência do OP de Teresina e suas antigas reivindicações como a falta de vontade do legislativo municipal em implementar políticas públicas deliberadas e baixa alocação de recursos ao orçamento dentre outras que estão presentes nas reclamações dos conselheiros. Realizei uma entrevista com um responsável técnico do gabinete do Orçamento Popular e consegui no próprio gabinete uma base documental que listava o nome, número de celular e

bairro dos conselheiros representantes das entidades comunitárias e o Manual de Instruções do Orçamento Popular de Teresina, além das conversas com conselheiros representantes das entidades comunitárias das quatro zonas urbanas de Teresina selecionados aleatoriamente da lista concedida pelo gabinete do OP. As entrevistas foram feitas com essa amostra porque são atores sociais que constituem a instituição participativa ativamente, são conselheiros (alguns já foram delegados) que formam o conselho que irá debater, fiscalizar e analisar a viabilidade técnica das propostas para o Orçamento Popular antes de ser enviado à câmara dos vereadores em forma de relatório contendo todas as propostas aprovadas a serem incluídas na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Utilizei a abordagem qualitativa de entrevista semiestruturada com base em roteiros orientadores, para analisar a relevância do Orçamento Participativo nas condições de vida de setores precários da população e se o OP de Teresina pode ensejar um ambiente propício à consolidação de relações mais horizontais entre Estado e sociedade. Optou-se pela abordagem qualitativa tendo em vista que uma pesquisa meramente documentada não resultaria em achados que fossem relevantes ao que me propus observar, uma vez que a perspectiva dos conselheiros representantes da sociedade civil e de responsáveis técnicos (representantes da gestão pública municipal) é essencial ao se analisar um mecanismo de participação social pautado na relação entre Estado e Sociedade civil. O tipo de amostra que utilizei foi o mais recomendado neste caso, o de amostra intencional. Defini como sujeitos da pesquisa um representante da gestão pública técnico responsável pelo Orçamento Popular de Teresina e quatro conselheiros representantes da sociedade civil, cada um representando uma das quatro regiões de Teresina (Norte, Leste, Sul e Sudeste) dentro do perímetro urbano e com o registro de sua entidade comunitária devidamente cadastrado e atualizado na SEMDUH. O lastro temporal escolhido tem início em 2015 e fim em 2019 porque antes de 2019 a última vez que houve obras reivindicadas pelos moradores através das assembleias do Orçamento Popular de Teresina foi em 2015. Essas obras estavam previstas na LOA de 2016, porém com a escassez de recursos e com as obras do último ano vigente do OPT ainda inacabadas o Orçamento Popular foi suspenso até 2019, quando foram realizadas novas assembleias zonais e a instituição voltou a funcionar - note que as entrevistas realizadas no ano de 2021 ainda são referentes ao lastro temporal citado acima, estas foram adiadas em decorrência da pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2).

Portanto, busco compreender um pouco da relação entre a sociedade civil e o Estado nesse modelo de Instituição Participativa – e conseguir informações que respondam à questão “a iniciativa do governo municipal em implementar arranjos institucionais para participação

política da sociedade civil em uma gestão com mais participação social, assegura efetivamente a participação da sociedade na decisão sobre os recursos públicos municipais?”

### **A implementação do Orçamento Participativo.**

De acordo com Lima (2010) a descentralização das decisões públicas era apresentada, por oposição à centralização das decisões sobre políticas públicas institucionalizadas no regime militar. Essa descentralização possuía as virtudes esperadas da gestão pública, tais como a eficiência, a participação, a transparência e o *accountability*. Na corrente que segue esse debate, surgem, em âmbito local, distintos mecanismos, com o mesmo propósito: fomentar a horizontalização das relações entre Estado e sociedade. Mecanismos estes que abarcam desde conselhos gestores - prescritos constitucionalmente - a arranjos participativos, que surgem da convergência entre o projeto político de uma plataforma de governo e os anseios de participação expressos pelas organizações da sociedade civil (LIMA, 2010). O surgimento do Orçamento Participativo despertou atenção de atores do Norte e do Sul do Brasil sobre as novas formas de participação geradas pela democratização brasileira onde o país passava a ser um dos que possuía o maior número de práticas participativas (AVRITZER, 2008). Em Silva e Carvalho (2006) os autores oferecem referenciais teóricos para o desenvolvimento de instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo e elucida possíveis problemas quando se propõe fazer uma avaliação dos resultados do Orçamento Participativo:

“Avaliar os resultados do Orçamento Participativo é tarefa complexa, e as dificuldades começam pela delimitação do que deve ser avaliado. A discussão pública do orçamento pretende melhorar a alocação dos recursos por meio da participação direta dos cidadãos, tidos como mais qualificados para indicar as prioridades de gasto do que seus representantes no Legislativo; essa participação criaria ambiente propício para crescimento e desenvolvimento da democracia, com maior transparência do Estado e com a formação de nova concepção de cidadania; o cidadão aprenderia a enxergar o governo como representante de sua vontade e passaria a reivindicar novos espaços de manifestação, a cobrar a divulgação dos resultados, a acompanhar as decisões e a exigir boa conduta dos governantes.” (SILVA; CARVALHO, 2006, p.424).

A proposição de referenciais teóricos para criar instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo é preocupação central de Glauco Silva e Carlos Carvalho (2006), pois segundo eles há pouco avanço nessa direção e na verificação da efetividade dos resultados do OP, pois de modo geral os trabalhos produzidos acerca deste mecanismo de participação descrevem e elogiam a ampliação das práticas de democracia participativa tomando Porto Alegre como

exemplo, mas não constroem ou desenvolvem instrumentos de avaliação do modo como Glauco os trabalha no seu artigo.

Silva e Carvalho (2006) então, sugerem que para avançar nessa direção, um caminho adequado é partir das justificativas apontadas pelos formuladores do OP para fundamentar sua superioridade enquanto IP (Instituição Participativa). Seus argumentos podem ser reunidos em quatro eixos básicos. São eles: radicalização da democracia; formação de uma nova cidadania; aperfeiçoamento na alocação dos gastos públicos e promoção do desenvolvimento socioeconômico regional.<sup>2</sup> Como sustenta Miguel (2005), se faz necessário elucidar que os participacionistas não tem em vista o retorno da democracia direta. O arranjo institucional que propõem, bem mais complexo, aponta para a possibilidade de aprimoramento da representação por meio da qualificação política dos cidadãos e das cidadãs comuns. Glauco Silva e Carlos Carvalho (2006) propõem alguns instrumentos que nos permitem avaliar a eficiência do Orçamento Participativo, que é um arranjo institucional bastante influente e interessante aos estudos sobre participação social, uma vez que seu desenho institucional permite um aprimoramento e legitimação da representação desde a delegação do seu representante comunitário até a deliberação sobre parte do orçamento municipal em reuniões destes delegados/conselheiros representantes comunitários com os representantes do poder legislativo e executivo municipal. Neste próximo tópico apresentarei estes instrumentos desenvolvidos pelos autores citados acima, tencionado um aprimoramento na avaliação da eficiência do OP.

### **Instrumentos de avaliação da eficiência do OP.**

O argumento da radicalização da democracia é o que diz que o OP é proposto como um instrumento de consolidação da prática democrática. Argumenta-se que combinar mecanismos de representação com a participação popular na base é a maneira mais adequada de se alcançar o estágio em que se dá maior atenção às demandas da população, evitando os problemas encontrados com a democracia representativa e assim governar de fato com e para o povo. Com

---

<sup>2</sup> Entretanto, não farei uso deste último indicador, afinal seria bastante difícil fazer esse levantamento no governo municipal, visto que nem mesmo os recursos despendidos no orçamento (por zona) eu consegui. Além de que seria metodologicamente negligente mensurar o desenvolvimento socioeconômico regional sem levar em consideração múltiplos fatores que poderiam influenciar este eixo, como por exemplo bairros e regiões que possuem historicamente maior concentração de renda e menor índice de violência entre outros aspectos determinantes de melhores condições de vida.

isso, haveria então uma democratização das relações de poder, através da participação do cidadão nas decisões orçamentárias e de investimentos na cidade, que aconteceria a partir da divulgação de informações junto aos agentes, conferindo assim novos conhecimentos capazes de desencadear práticas duradouras, e que, portanto, seriam formativas, como sustenta Olinto De Rossi (2002). A participação popular é o caminho pelo qual os dilemas da representação democrática são solucionados e, portanto, deve ser seguido pela sociedade (SILVA; CARVALHO, 2006). A radicalização da democracia só pode existir se os cidadãos tiverem voz ativa nas decisões públicas, o que dependeria, como sustenta Avritzer (2008) de uma forte organização da sociedade civil e também da disposição e vontade por parte dos governantes em implementar mecanismos institucionais que fomentassem a participação. No caso dos desenhos institucionais de baixo para cima como o OP é possível observar que no decorrer dos estudos acerca desta instituição essas características são vistas como uma das características primordiais na definição do sucesso ou fracasso do OP depois de sua implementação.

Entretanto, retornando aos instrumentos de avaliação da eficiência do OP, a radicalização da prática democrática desenvolve um ambiente de conscientização em que os cidadãos praticam seus direitos e deveres cívicos, consolidando assim uma nova forma de entender a administração estatal e o conceito de público como um todo. A população formada por cidadãos livres e exercitores dos seus direitos e deveres se depararia com instituições em que suas demandas, anseios e reivindicações são debatidas e atendidas, enquanto seus direitos e deveres como indivíduo são respeitados e garantidos. Gerando, desta forma, uma nova percepção sobre a coisa pública e colaborando para a formação de cidadãos diferentes e de uma “nova cidadania”. Portanto, uma nova noção de cidadania pressuposta na participação de base da população e assim a democracia vai ser percebida e valorizada como um processo educativo (SILVA; CARVALHO, 2006). O governo ao se tornar responsivo no sentido de responder às demandas da população sobre onde deve despender seus recursos, é creditado como mais eficiente no enfrentamento das mazelas sociais. Agindo, deste modo, onde o povo indica como pontos de maior carência. Diminuindo assim os intermediários na gestão pública, afinal os atores sociais envolvidos na gestão pública não são custosos para o governo municipal e possibilitam a diminuição dos possíveis problemas de representação de interesse. É o que Glauco Silva e Carlos Carvalho (2006) chamam de “aperfeiçoamento na alocação dos gastos públicos”.

Ao passo em que se desenvolveria a democratização e a participação, a sociedade avançaria em razão do alcance que os outros pontos, citados anteriormente, atingem. A

combinação desses fatores leva a uma sociedade com participação popular, alcance das reformas e eficácia em suas mudanças (SILVA; CARVALHO, 2006). É necessário, porém entender o contexto e como se dá o processo de participação e representação no mecanismo institucional que será estudado aqui antes de partir para os resultados da pesquisa.

### **Noções gerais sobre o Orçamento Popular de Teresina.**

Há variação na forma como cada município ou Estado desenvolve o OP, mas todos tem um núcleo comum: a discussão pública da peça orçamentária antes da sua apreciação pelo Poder Legislativo, em processo aberto a todos os cidadãos que queiram participar, seguindo regras conhecidas e regulares, com tramitação das decisões a partir de reuniões plenárias locais até uma instância superior, um Conselho do OP, que organiza as demandas e lhes dá a forma final a ser encaminhada ao Executivo (SILVA, 2006; CARVALHO, 2006). O Orçamento Popular de Teresina, que é como é chamado o Orçamento Participativo do município, não é diferente e as etapas que estruturam o orçamento são as seguintes:

#### 1) Cadastramento das entidades comunitárias.

Esta etapa inicia-se a partir do mês de janeiro de cada ano e a entidade que desejar participar deverá cadastrar-se ou atualizar seus dados na Assessoria Especial do Orçamento Popular no Palácio da Cidade.

#### 2) Assembleias zonais.

As assembleias são reuniões organizadas por entidades comunitárias cadastradas na Assessoria do Orçamento Popular – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação/ SEMDUH com o objetivo de eleger um representante, um suplente e apresentar até três prioridades (obras e/ou serviços) para suas localidades. Somente após o cadastramento tais entidades poderão agendar suas assembleias. Quem participa: todos os moradores das zonas urbanas e rurais maiores de dezesseis anos através das entidades civis organizadas. Objetivo: escolha de um representante, um suplente e até três propostas.

#### 3) Fóruns zonais.

Nesta etapa deverão ser eleitas as propostas para a zona urbana e propostas para a zona rural. No local onde acontecerá o fórum estará afixada a lista das propostas apresentadas pelas zonas urbana e rural. Nesse dia só terá direito a voto o representante eleito. Este, por sua vez, deverá votar em até três propostas, como indicado na cédula de votação entregue no ato da assinatura

da lista de frequência. As propostas serão escolhidas pelo voto direto depois de eleitas, e serão submetidas a um estudo de viabilidade técnica e à apreciação do conselho municipal do orçamento popular COMOP.

#### 4) Conselho Municipal do Orçamento Popular – COMOP

Quem participa desse conselho são os conselheiros eleitos como representantes do movimento popular, dos poderes Executivo, Legislativo e representantes das comunidades. O objetivo desse conselho é propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes ao Orçamento Popular. Caberá ao conselho do OP receber as propostas selecionadas nos fóruns, realizar as visitas in loco, estudar a viabilidade técnica, alocar recursos, aprová-las e enquadrá-las no Orçamento Municipal de acordo com os recursos existentes. Para isso, deverá apreciar os quadros analíticos e as informações disponíveis. Ao final dos trabalhos, apresentará um relatório por regional/zona rural, contendo todas as propostas aprovadas a serem incluídas na Lei Orçamentária Anual – LOA.

#### 5) Previsão orçamentária.

As propostas aprovadas no Orçamento Popular como prioridade para cada uma das zonas urbanas e rurais comporão o Orçamento Público Municipal após serem validadas pelo conselho do OP. Tais propostas deverão ser compatíveis com a disponibilidade de recursos para cada zona administrativa após rateio realizado na instalação do conselho. O percentual orçamentário a ser gasto em cada região dependerá de critérios tais como: tamanho da área, população total da área e população de vilas/favelas/parques. O valor total destinado para obras do OP dependerá da previsão das receitas. Isto é, de tudo o que a prefeitura prevê que vai arrecadar no ano seguinte, e a fixação das despesas – todo o gasto a ser realizado proposto pelo Prefeito à Câmara dos Vereadores, que depois de discutida e aprovada, vira lei. O governo municipal discrimina detalhadamente suas receitas para o ano seguinte, de forma a evidenciar sua política econômico-financeira e seu programa de trabalho (PREFEITURA DE TERESINA, 2019).

Dito isso, farei a análise dos dados obtidos através da pesquisa que propus com um conselheiro do Orçamento Popular de Teresina por região (norte, sul, sudeste e leste) e com um responsável técnico do OP na prefeitura. O critério principal da escolha desta amostra é a impossibilidade de entrevistar todos os atuais conselheiros tendo em vista a sua grande quantidade e a profundidade necessária das respostas para que a entrevista se atenha metodologicamente aos critérios qualitativos de uma pesquisa semiestruturada que permita uma análise um pouco mais esmiuçada que a quantitativa estruturada. É interessante ressaltar que

conforme Boschi (1999), a maioria dos estudos acerca de um Orçamento Participativo se referencia nas experiências que se singularizam pela capacidade de mobilização popular e o empenho administrativo demonstrado pelo governo que o encabeçou – como nas experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte, que são objetos de estudo de diversos estudiosos da área - e portanto, não existe uma teoria que ilumine toda a análise de um mecanismo de gestão da natureza do OP. Deste modo, dividi a avaliação em três partes de acordo com os critérios desenvolvidos por Silva e Carvalho (2006) como instrumentos de avaliação de eficiência do OP e que utilizei para avaliar a experiência do Orçamento Popular de Teresina sem utilizar diretamente como parâmetro as experiências deste mecanismo participativo em outras cidades.

### **Resultados da pesquisa.**

#### A. Radicalização da democracia

A proposta do OP é ser um instrumento de consolidação da prática democrática através da participação de atores sociais representantes da sociedade civil no processo decisório deliberativo acerca do Orçamento Público Municipal. A voz ativa dos cidadãos neste processo decisório é delegada ao seu representante comunitário no OPT, e como é possível notar unanimemente nas entrevistas, os dilemas da representação democrática podem ser, em parte, solucionados.

“O Orçamento Popular pode ser considerado um exemplo de instrumento para a promoção da participação social?”

Sim. As pessoas querem participar. Esse tempo, esses dois anos que a gente ficou sem o Orçamento Popular todas as comunidades sentiram saudades, e quando voltou agora foi uma megafesta. Uma reunião com todos os conselheiros, mais de 60, todos esperando a volta do orçamento. Ele se tornando lei agora pela exigência da população é a prova disso, vai garantir essa participação. Todo mundo esperando o orçamento porque ele movimenta a comunidade. Você tem a assembleia, tem os zonais, os conselheiros fazendo as divisões das obras. E tem assembleias menores, mas tem assembleias de duzentas pessoas. Quanto mais necessitada for a comunidade, maior a capacidade de mobilização das pessoas para realizarem as obras. A comunidade faz o esforço pra ir pras assembleias porque se não forem ficam de fora né?! (Entrevistado três)

Podemos observar algumas frases interessantes presentes na resposta do entrevistado três e uma delas diz respeito ao potencial redistributivo do OPT - por menor que seja – que é capaz de penetrar às camadas mais vulneráveis e de menor poder aquisitivo a partir da delegação de poder a essas classes sociais comumente desprovidas de incentivo para participação na vida política e, portanto, alheias a discussão do fundo público. Não obstante, para Marquetti (2003 apud

LIMA; SOUSA 2010, p.28) a institucionalização do OP encerra o potencial de impactar nas condições de vida dos segmentos vulneráveis, afinal dispõe da capacidade de nortear investimentos públicos para as regiões com altos índices de pobreza e desta forma este mecanismo de participação não se limitaria a representar um mero potencial de ganhos simbólicos, mesmo com a reduzida concentração de recursos. Outra frase passível de observação refere-se ao esforço das comunidades para participarem das assembleias, onde segundo o entrevistado algumas assembleias são constituídas por mais de duzentas pessoas e “quanto mais necessitada a comunidade, maior a capacidade de mobilização [...] porque se não forem ficam de fora né?!” portanto é possível observar na frase do entrevistado que as comunidades se organizam logicamente tendo em vista os benefícios públicos adquiridos através de sua participação no Orçamento Público e essa consciência dos deveres cívicos reflete nas comunidades. O entrevistado também cita uma proposta do ex-prefeito Firmino Filho que torna lei o Orçamento Popular de Teresina depois das cobranças da população e faria com que o OPT não dependesse tanto do gestor. Como citado por Lima e Sousa (2010) os maiores investimentos no OP deram-se na sua fase de implementação no primeiro mandato de Firmino Filho, de 1997 a 2000 onde foram investidos 47,61% dos recursos que foram gastos até 2008 – tendo como parâmetro os investimentos de 1997 a 2008 – e no mesmo período o município registrou os menores investimentos, o que significa dizer que apesar dos constrangimentos fiscais o gestor optou por disponibilizar uma maior fatia de recursos para o OP, mas nas gestões subsequentes a decisão não se perpetuou. A opinião do entrevistado quatro sobre o OPT ser um instrumento de participação social é:

Sim, total. É o único que nós temos de fato democrático, é o único que não tem segundas intenções, e se tem não adianta porque o povo vai e participa e quem decide são eles, a prova disso é que o prefeito tinha uma proposta e quando ele viu que tinha aquela quantidade de lideranças dizendo que aquilo não era melhor ele se viu vencido e ele falou na hora, ele disse “olha, nós vivemos num país democrático e nós temos que aceitar que nós fomos derrotados pela maioria”... também tá tendo essa consciência de que nós também temos voz a partir das mídias sociais, antes nós não tínhamos e hoje nós temos por causa das mídias sociais, a internet, o Facebook, o Instagram foram muito positivos pra nós do movimento comunitário. (Entrevistado quatro)

Ao que parece, segundo os próprios conselheiros e o representante técnico a capacidade de organização das comunidades é bastante efetiva no combate à predominância de interesses políticos e individuais dos seus representantes, porque fazem suas exigências e pautam o que lhes é relevante independentemente do viés ideológico ou partidário do seu representante, e caso esse representante não represente as decisões da comunidade, em eleições ou mesmo se

mobilizando através de reuniões e colhendo assinaturas eles conseguem destituir o representante de sua posição de conselheiro e elegerem outro no lugar. O que se pode concluir até aqui segundo os conselheiros representantes e o representante técnico da prefeitura é que o OPT pode ser avaliado como um instrumento radicalizador da democracia, pois atende aos critérios enquadrados na definição instrumental de Silva e Carvalho (2006). Acerca do processo decisório deliberativo que é peça chave para que a radicalização da democracia:

“Que impressão possui acerca da metodologia ou funcionamento do Orçamento Popular?”

Essa metodologia do Orçamento Popular é muito boa assim, por causa dos profissionais que executam esse programa terem assim um conhecimento que possam estar transmitindo para as lideranças comunitárias através das assembleias, só que nos últimos tempos ficou mais difícil até a comunidade participar pelo seguinte, cada uma das associações né, o presidente e o vice presidente, além de ser eleito tem que ter as atas registradas em cartório e então devido a essa mudança de registro de cartório nas atas tiveram muitas associações que não participaram desse último Orçamento, porque eles não tem recursos, só a associação em si não recebe recurso, se tiver alguma que recebe é uma mixaria, mas nenhuma recebe de sócio um centavo, aí o quê que acontece, os próprios presidentes das associações é que bancam as atas... tudo quem banca é o próprio presidente, quer dizer não tem recurso nem verba destinada para as associações e conselhos comunitários e um registro de uma ata... fora aí uns 200 ou 300 reais, e aí tem as exigências dos cartórios e aí dificulta pras lideranças participarem. (Entrevistado cinco)

Acerca do registro da entidade comunitária no OPT é possível observar que os representantes comunitários, segundo o quarto entrevistado, após o processo eleitoral encontram empecilhos nas diretrizes normativas que precisam ser seguidas para que uma comunidade participe do Orçamento Popular e que, portanto, diminui a eficiência deste mecanismo participativo na inclusão de mais comunidades. Segundo Sousa (2002 apud PITANGA, 2006, p.62), a literatura apresenta três “problemas” da participação:

[...] O primeiro é o “problema de implementação”, isto é, mesmo quando os governos buscam implementar mecanismos participativos voltados para integrar grupos menos poderosos no processo decisório, os mais poderosos têm força para impedir tal participação. O segundo é o “problema da desigualdade”: mesmo quando espaços são criados para que todos participem, as desigualdades socioeconômicas tendem a criar obstáculos à participação de certos grupos sociais. O terceiro é o “problema da cooptação”: mesmo que os espaços de participação sejam genuinamente representativos, o desequilíbrio entre governo e os participantes, quanto ao controle das informação e dos recursos, faz com que a participação seja manipulada pelos membros do governo [...]. (SOUSA, 2002, p.155 apud PITANGA, 2006, p.62).

O problema da desigualdade citado por Souza (2002) pode ser identificado na fala do entrevistado cinco quando este afirma que para além das dificuldades burocráticas impostas

pelos cartórios, os recursos financeiros necessários para efetuar o registro das atas impede comunidades de participar, afinal as associações não recebem recursos, e se alguma recebe não é suficiente para o registro das atas para que uma associação faça parte do OPT, o que deixa a participação desta bastante dependente financeiramente dos fundos pessoais do seu presidente. Sobre “o problema da implementação”, no que se refere a grupos comunitários mais influentes e que se articulam e conseguem mais poder o entrevistado quatro faz um comentário contraposto ao argumento de Souza (2002):

Assim como na política partidária, no movimento comunitário em geral há muita disputa porque todo mundo quer puxar a sardinha pra sua brasa... aqui na região sudeste era assim, havia um grupo de lideranças antigas que elas juntavam aquelas pessoas que elas conheciam, que elas tinham afinidade e essas lideranças conseguiam eleger a maioria dos delegados, dos conselheiros, que são 10 e eles elegiam 6 ou 7 e aqueles outros 4 conselheiros que foram votados por várias lideranças de várias comunidades, perdiam tudo lá na hora, porque eles - os 7 - eram maioria. Eu fui um dos prejudicados, aí o quê que eu fiz, eu em 2013 fui atrás de todas as comunidades prejudicadas e falei vamos nos unir, eles nem participavam mais porque sempre perdiam, aí nós elegemos 7 e a velha guarda elegeu 3, aí eles ficaram com medo “eita, agora vai ter revanche, nós vamos ficar sem nada” aí nós entramos num acordo, os sete conselheiros, que nós não iríamos fazer como eles fizeram com a gente porque era ruim perder obra [...]. (Entrevistado quatro)

É possível observar que outros grupos, assim como os mais poderosos também tem capacidade de mobilização suficiente para destituir do poder esses grupos mais influentes, forçando-os assim a se unirem e acordarem em prol da comunidade. Entretanto, o terceiro argumento de Souza não foi passível de análise nesta obra, pois “o problema da cooptação” exigiria a posse de dados sobre todas as informações, anúncios e diálogos ocorridos durante as assembleias e fóruns, para observar se há ou não limitação de informações. Em contrapartida, a pressuposição do problema da cooptação, de que os recursos já são limitados pelo governo e que a participação da sociedade está bastante limitada no que se refere a ampliação da negociação do Orçamento Público Municipal, esta é verdadeira.

Encerrado este debate, tornaremos a falar acerca da metodologia do Orçamento Popular, onde o terceiro entrevistado afirma o seguinte:

Primeiro eu vejo uma metodologia de fácil assimilação. É fácil que a comunidade entenda o processo porque ela tem vinte, trinta necessidades, mas ela sabe que só pode escolher três, e sabendo que provavelmente não passam as três porque também tem as outras comunidades e os recursos não permitem que façam tudo, e quando você prioriza você faz uma escala de valor, e ensina às comunidades que os recursos são limitados. A minha impressão é a mais positiva possível do ponto de vista da organização das comunidades. Eu acho que o Orçamento Popular forçou as comunidades a se organizarem e valorizou o papel das entidades comunitárias. A comunidade só fazia abaixo assinado e reivindicava, ou servia de coisa política, com o Orçamento não tem interferência política porque é o povo que decide. Tão tal que vereador nem políticos aparecem nas reuniões. É só o povo. Mas comunidade organizada tende a receber mais e comunidade menos organizada a tendência é não

receber, por isso eu digo que eles forçam as comunidades a se organizarem entre os entes comunitários e os moradores da própria comunidade, porque se não tiver ao menos trinta moradores na reunião a reunião não vale, então perdeu a oportunidade. (Entrevistado três)

O entrevistado cinco expôs as dificuldades normativas impostas pelo OPT na inclusão de comunidades nesse processo com o registro de atas em cartório e recursos escassos das entidades comunitárias e o uso de recursos pessoais com a finalidade de incluir sua comunidade no processo decisório deliberativo. O que caracterizaria tal, exigência por parte da prefeitura de Teresina como uma requisição exclusiva, que tende a excluir algumas das comunidades desse processo decisório, principalmente as mais carentes, mesmo que possuam forte organização civil, como foi dito pelo quinto entrevistado.

Já a perspectiva do terceiro entrevistado é muito positiva acerca da metodologia e o processo de aprendizagem (pedagógico) que é peça chave para a formação de uma sociedade politicamente educada, ensina sobre as limitações orçamentárias e sobre os dilemas da priorização que os gestores públicos enfrentam, além de “forçar” as comunidades a se organizarem e valorizar o papel das entidades comunitárias e da própria comunidade, uma vez que nas reuniões são necessárias a participação de ao menos trinta moradores da comunidade. Segundo o representante, “comunidade organizada tende a receber mais e comunidade menos organizada a tendência é não receber” o que, portanto, corrobora o argumento do segundo entrevistado sobre a metodologia de que “[...] o processo permite os conchavos e essa organização permite o fortalecimento e a ajuda mútua entre as comunidades nas propostas [...] quando a metodologia está ruim ela põe uma comunidade contra a outra, um conselheiro contra o outro [...] atualmente, a metodologia ajuda no processo contrário a isso” partindo do princípio de que racionalmente a sociedade civil tende a buscar benefícios para si, a forte organização por parte das comunidades decorrentes da metodologia do OPT, é um contraponto interessante ao argumento do quinto entrevistado sobre a deficiência no processo regulamentar.

## B. Formação de uma nova cidadania

O conceito de formação de uma nova cidadania de Silva e Carvalho (2006) é o de que uma população formada por cidadãos livres e exercitores dos seus direitos e deveres se depararia com instituições em que suas demandas, anseios e reivindicações são debatidas e atendidas, enquanto seus direitos e deveres como indivíduo são respeitados e garantidos. Gerando, desta

forma, uma nova percepção sobre a coisa pública e colaborando para a formação de cidadãos diferentes. Destarte, uma nova noção de cidadania pressuposta na participação de base da população e deste modo a democracia vai ser percebida e valorizada como um processo educativo.

Acerca do reconhecimento da democracia e da participação no processo decisório como processo educativo todos os entrevistados afirmaram aprender mais sobre o Orçamento Público, sobre organizações sociais, sobre como debater e pautar suas urgências em propostas e sobre como se comunicar com o governo e com outras comunidades, e a relação de convívio e de cooperação entre as comunidades e entre os cidadãos em si, é intrínseca ao processo de formação dessa nova noção de cidadania. Para Silva e Carvalho (2006):

“[...] A percepção sobre como os diversos interesses sociais se confrontam e se resolvem dentro do aparato estatal torna-se relevante para a avaliação da experiência do OP, pois, se grupos sociais exercem demandas por meios disponíveis apenas a eles, eles acabam por descaracterizar a sociedade como realmente democrática. E se, mesmo com a participação popular, esse tipo de atitude não passe a ser considerada impertinente ou inaceitável, o OP deixará de trazer importante aspecto ao desenvolvimento da cidade.

Logo é necessário o questionamento acerca da organização das comunidades. Como elas estão conversando entre si, como as comunidades enxergam umas às outras e se estão cooperando entre si a fim de proporcionar uma melhor qualidade de vida a outras comunidades e se estão buscando maior desenvolvimento enquanto sociedade e não apenas para si ou para sua comunidade.

“É possível identificar algum caso em que uma melhoria gerada pelo orçamento popular tenha contribuído para uma intensificação da organização de uma comunidade?”

Tiveram vários casos. Mas um que chamou atenção foi o caso da creche lá na Taboca. Várias comunidades, inclusive de outros bairros e zonas se reuniram e votaram na obra da creche que fica já na zona rural de Teresina pela urgência na obra. Hoje a gente se ajuda e eu sei que se amanhã a nossa comunidade precisar eles também vão ajudar a gente. (Entrevistado dois).

No residencial Nova Teresina [...] todo o recurso da região dava pra fazer somente uma escola, então todas as outras comunidades abriram mão dos seus recursos pela escola. A escola [...] Ximenes do Prado Junior foi feita pelo orçamento popular, onde as entidades do entorno abriram mão das obras da sua comunidade em nome da escola. Então pra mim isso foi uma das maiores. Isso até me surpreendeu. Foram feitas outras como um campo com iluminação e mais uma quadra que usaram recursos de outras entidades, algumas abriram mão de seus recursos... então tem muito isso. Essa escola pra mim foi o grande marco, nesses quatro mandatos como conselheiro. Houve isso

também na Vila Bandeirantes, no espaço onde hoje é o CRAS, ao lado do CRAS na verdade, tiveram muitas entidades que abriram mão de obras para que tivesse sido feito. (Entrevistado três).

Nas duas respostas há exemplos de situações que corroboram o argumento de Avritzer (2003 apud LIMA; SOUSA 2010, p.27) que pressupõe com base no conceito de capital social formulado por Putnam (2000) que a existência dos valores cívicos calcados nas características sociais e culturais presentes no tecido social de uma dada comunidade criaria laços de confiança e reciprocidade e induziriam a prevalência do bem coletivo em detrimento dos interesses individuais.

Essa pergunta é pertinente, mas eu vou lhe dizer aqui uma coisa, a gente se une, mas nós lutamos por obras individuais, quer dizer, eu quero a obra no meu bairro e o outro quer no bairro dele. Então nós ainda não conseguimos uma obra estruturante, mas existem aquelas obras mais caras como creches CMEI e ali no caso que teve na taboca ainda é zona rural, o ex-presidente da associação de moradores que já partiu, ele sabia que conseguir 250 mil para aquela creche seria quase impossível e o que que ele, ele conversou com cada conselheiro individualmente, fez um almoço com esses conselheiros e levou na comunidade dele e mostrou a importância dessa obra e hoje essa obra através do orçamento popular já foi ampliada por causa da demanda que tinha naquela comunidade, mas se não fosse isso, se ele não tivesse mobilizado eu mesmo seria um dos que iria votar contra porque eu achei que não tinha demanda, mas quando ele me levou na comunidade dele eu digo “eu não sabia o que eu tava pensando quando pensei em votar contra uma proposta dessas” é a CMEI Érico Veríssimo, então essa é uma obra que eu me recordo que é de grande importância, que é de um valor considerável e que uniu os conselheiros em prol daquela obra, então foi unânime, todos votaram. (Entrevistado quatro).

Os três entrevistados citados acima expuseram casos em que a organização das comunidades e dos conselheiros decidiram abrir mão de obras favoráveis para sua comunidade por obras que beneficiariam os que mais careciam de atenção. No caso exposto pelo entrevistado três todas as outras comunidades da Zona Leste abriram mão dos seus recursos pela escola do residencial nova Teresina, o que demonstra que há cooperação entre as comunidades da zona. O caso da obra na Taboca do Pau Ferrado, bairro da zona rural de Teresina foi um pouco de jogo de cintura do conselheiro representante da Taboca e uma forte comunicação e diálogo entre os conselheiros e as comunidades de diferentes zonas que realizaram um feito marcante que beneficiou essa comunidade bastante carente. Se não fosse pela experiência do convívio e pela empatia gerada através do contato entre esses atores sociais, talvez a obra não fosse realizada como o próprio entrevistado quatro afirma. É interessante também observar que atos como este

são simbolicamente importantes para a formação da nova noção de cidadania e fortalecimento das relações entre os atores sociais, sejam eles representantes da sociedade civil ou da gestão pública.

A cidadania pode ser compreendida como um "processo histórico de conquista popular, através do qual a sociedade adquire, progressivamente, condições de tornar-se sujeito histórico consciente e organizado com capacidade de conceber e efetivar projeto próprio. O contrário significa a condição de massa de manobra, de periferia, de marginalização" (DEMO, Pedro. 1991 *apud* DE ROSSI, Olinto. 2002, p.33).

“A sua participação como delegado/conselheiro do Orçamento Popular lhe permitiu conhecer melhor o processo orçamentário?”

Com certeza. A gente aprende muito, e o que a gente aprende é em prol da própria comunidade, a gente tá levando conhecimentos pras comunidades e também conhecendo o processo, como é que funciona lá. Tem obras que a competência de todas é da SDU pra fazer né? Mas se é uma escola por exemplo, é da competência da SEMEC porque ela que cuida da educação né? Se é na área de esportes é com a SEMEL, que é responsável pela execução e acompanhamento e fiscalização, porque além da fiscalização das lideranças e da comunidade tem a fiscalização da prefeitura, da própria secretaria que faz parte da fiscalização e tem que dar seguimento à obra. Então se é na área do lazer a SEMEL tem que acompanhar a obra também, tem o pessoal da secretaria pra acompanhar a obra com a gente. Às vezes tem obra estimada em 120 mil, mas no processo licitatório percebem que com os 120 mil não dá pra fazer e a prefeitura faz o complemento. Mas também se a gente chega a votar uma obra com estimativa de 140 mil e só 100 mil dá pra fazer, o restante continua pra outras obras que devem ser feitas. (Entrevistado cinco).

É possível observar que a partir dessa nova relação entre Estado e Sociedade as demandas da população são atendidas de forma mais eficiente. As informações obtidas através das discussões públicas acerca das demandas mais urgentes e necessárias para as comunidades são necessárias para que o governo possa alocar recursos públicos mais precisamente. Como em Pitanga (2006) estas informações imprescindíveis para a formulação de políticas públicas são captadas mais fácil e acuradamente, e para além disso os participantes das assembleias na medida em que vão adquirindo noção sobre a dinâmica dos processos burocráticos característicos da administração pública, vão tomando consciência das limitações das suas demandas, conhecendo e interagindo através do OP com as instituições e órgãos públicos responsáveis por cada obra de infraestrutura para que possam então fiscalizá-las e transferir estas informações sobre a metodologia e o funcionamento burocrático para a comunidade e para os próximos conselheiros.

Permitiu conhecer mais minha cidade e a esfera pública, conhecer como funciona a estrutura pública do município de Teresina desde o início até o final do processo orçamentário e a própria equipe do Orçamento Popular é muito presente e receptiva aos conselheiros e comunidade nossa maior dificuldade é “aprovada a obra agora a execução dela” porque aí depende do processo orçamentário já que depende do gestor e do comportamento financeiro do município. Então acho a metodologia boa, mas seria bom também uma forma de adaptar aos meios das novas tecnologias implementando aos poucos aplicativos como o Colab por exemplo para que a população pudesse pressionar mais os gestores. (Entrevistado três).

É possível observar na fala destes atores sociais que o processo de aprendizagem pedagógico fundamental para a construção dessa nova noção de cidadania está sendo implementado de maneira a inserir e conscientizar as comunidades e os líderes comunitários tanto do seu papel como ator social em um sistema político democrático quanto da metodologia adotada pelo OP, suas virtudes e falhas. Segundo o entrevistado três, um aplicativo de fiscalização como o Colab que pode servir como contato direto entre Estado e sociedade civil, serviria como um mecanismo que para além de fiscalizar as obras de infraestrutura serviria também para cobrar do gestor, seja a execução das obras ou para abrirem novas demandas e pautas.

Portanto, podemos passar para a última fase da análise. Como sustenta, Silva e Carvalho (2006) acreditando-se que as regras de convivência democrática com a participação dos cidadãos melhoram os resultados da interação social, deve-se perceber se há controle das atividades públicas pela população, se são conhecidas as atividades com presença do Estado e se o povo as acompanha.

### C. Aperfeiçoamento de gastos públicos

Como já foi dito anteriormente, a maior eficácia na alocação dos recursos no enfrentamento às mazelas sociais pressupõe que os cidadãos sejam ouvidos pelo governo. Portanto se faz necessário questionar de que forma esses recursos estão sendo despendidos e se estão sendo despendidos de acordo com as necessidades e anseios da população, e também observar, se depois do processo deliberativo há o acompanhamento do processo orçamentário e da execução das obras definidas nas assembleias e levadas ao Conselho Municipal do Orçamento Popular (COMOP). O autor Amartya Sen (1999, p. 175) afirma que há relação entre debate público e valorização de direitos civis e políticos. Esta, relação refletirá na formação e na conceituação de necessidade econômica. A discussão democrática força os políticos a

atenderem aos apelos e argumentos da população, no mínimo pelo interesse por mais votos, então espera-se que a consequência positiva mínima seja o acato

“Que melhorias a sua comunidade obteve via orçamento popular?”

Calçamento, construção de um bueiro, remoção de famílias que viviam em áreas de risco e construção de habitação. Aqui não tem mais nenhuma habitação de taipa e boa parte foi construída pelo orçamento popular. E eu vou te dizer que a maioria dessas famílias até confundem e dizem “eu te adoro, eu nunca ia conseguir isso aí” eu digo “é um direito seu, eu só fui um canal pra que esse direito chegue até você, mas nós pagamos impostos pra isso, mas é preciso ter alguém que sirva de ponte” mas a gratidão é tão grande que a gente fica “meu Deus tem gente que realmente não tem noção do que é direito” (Entrevistado quatro).

Nós temos uma escola, uma escola de ensino fundamental, uma escola muito boa, nós tivemos ampliação de CMEI, nós tivemos iluminação de campo de futebol, alambrado e vestiário também, cursos profissionalizantes promovidos pelo Orçamento Popular, canteiro central e outras obras estão sendo executadas agora, uma praça com palco, um anfiteatro através do Orçamento também. (Entrevistado cinco).

“Após encerrado o processo de escolha das obras a serem executadas via Orçamento Popular, você acompanhou o processo orçamentário até a execução das obras definidas nas assembleias do Orçamento Popular?”

Com certeza. A gente acompanha do início do processo, as visitas dos locais que serão realizadas as obras porque as vezes a comunidade deseja uma obra, mas num local que não tem condição de ser feita aquela obra, então as vezes a gente, os conselheiros não aprovam aquela obra porque não tem condições de ser feita. Ou terreno indevido, ou não local apropriado. Então a gente acompanha, mas não foram feitas visitas do último Orçamento justamente pela pandemia, e também a gente não pode aprovar algumas obras sem visitar e ver a olho nu se a obra é viável, porque você não pode aprovar uma coisa que você não viu... E em questão de valor... às vezes tem comunidade que quer obra de um valor muito alto e a gente não pode aprovar porque temos muitas associações e temos que dividir a fatia, então uma obra assim não vai passar, porque é dividido por zona e a zona divide entre as comunidades participantes. (Entrevistado cinco).

É constatado repetidamente pelos entrevistados a tese defendida por Lima e Sousa (2010) de que a distribuição de recursos do OPT favorece as comunidades mais pobres, mas que seu impacto não é suficiente para reverter o quadro de precariedade das regiões mais pobres, tendo em vista que seu processo deliberativo se limita a interferir pontualmente nos setores de infraestrutura básica, com ênfase em obras e serviços de pequeno porte.

Com certeza. Nós acompanhamos todas as obras que foram definidas, até porque o povo cobra. Tanto que se a gente não consegue aprovar a obra que nos foi proposta ou a comunidade não tem o retorno que esperava com o conselheiro, ele não vai ser

reeleito e não vai mais ser representante justamente pela pressão popular. Então a gente cobra do prefeito e dos representantes do prefeito no conselho. Nas últimas vezes que o Orçamento funcionou teve até nome do representante da entidade que propôs a obra na placa da obra enquanto ela é feita, e o valor da obra porque em alguns casos um vereador da comunidade quer se passar por quem conseguiu aquela obra para a comunidade a fim de ser reeleito ou de tirar proveito. (Entrevistado dois).

Os conselheiros representantes da sociedade civil que são parte fundamental na definição das demandas da população no processo orçamentário, são obrigados a representar os interesses da população em decorrência da cobrança das comunidades que durante todo o processo do OP, das assembleias zonais até a previsão orçamentária acompanham a deliberação acerca do que será definido como viável e o que pode ser feito com os recursos do OP. A alocação de recursos públicos, por conseguinte é aprimorada haja visto que as demandas prioritárias da população urbana e rural - mesmo comprometidas com a escassez de recursos - são debatidas e integradas ao Orçamento Público Municipal caso aprovadas no COMOP, mas dependerão também da aprovação da Câmara Municipal da previsão orçamentária (despesas e arrecadação) do ano seguinte definidas pelo Prefeito, e se a previsão for aprovada todos os gastos e arrecadações são discriminados na LOA (Lei Orçamentária Anual), incluindo as obras aprovadas no Orçamento Popular de Teresina.

### **Considerações finais.**

Ao analisar uma parte da trajetória do Orçamento Popular de Teresina no processo de formação para a cidadania através dos critérios de avaliação propostos por Glauco Silva e Carlos Carvalho (2006) para que seja possível avaliar se a iniciativa do governo municipal em implementar arranjos institucionais para participação política da sociedade civil e gestão pública com maior participação social assegura efetivamente a participação da sociedade na decisão sobre a alocação dos recursos públicos municipais, é possível concluir que confirmam-se as principais hipóteses desta pesquisa. Observa-se que para os entrevistados, tanto representantes do governo municipal quanto das associações que representam as comunidades, o Orçamento Popular de Teresina é sim um instrumento que promove a prática democrática, onde os mecanismos de representação propiciados pela metodologia de funcionamento do OP ensejam um ambiente propício para a participação popular na base, o que permite que o estágio em que a população é ouvida seja alcançado, promovendo e construindo assim, um governo que cria possibilidades para a Participação Social local.

A implementação do princípio da participação popular no governo, consoante o Estado Democrático de Direito, é um remédio a ser aplicado para corrigir essa ausência de diálogo de uma sociedade oligárquica e patrimonialista. Daí sobrelevar-se a importância da educação política como condição inarredável para uma cidadania ativa numa sociedade republicana e democrática. (OHLWEILER, 2008, p.336).

Permite a participação da população na base porque as comunidades através de seus representantes propõem diretamente com os representantes do governo municipal as pautas mais urgentes nas assembleias e discutem como e onde elas irão ser feitas, além do aprendizado pedagógico e da obtenção de informações sobre o Orçamento Público Municipal. Os entrevistados afirmam ter conhecimento dos números do Orçamento Público estipulados no ano anterior ao da execução das obras, que é a previsão orçamentária e todo o processo que além de explicado também é detalhado em livretos informativos presentes no gabinete do OP na sede da prefeitura, que são mecanismos pedagógicos necessários para a inserção da sociedade civil na tomada de decisões.

Sobre o desenvolvimento de um ambiente de conscientização que consolida uma nova forma de entender a administração estatal e o conceito de público como um todo a partir da radicalização da democracia, todos os entrevistados concordam que o OP é uma instituição em que as demandas, anseios e reivindicações da população são debatidas e atendidas. O que gera conscientização por parte das comunidades, e por conseguinte gera uma nova percepção sobre a coisa pública que colabora para a formação de cidadãos diferentes e de uma “nova cidadania”, afinal, segundo os entrevistados, “quem antes não acreditava em política e achava que não mudava nada, depois que conseguiu tantos benefícios passou a acreditar, e olha que a nossa parcela de investimentos no orçamento da prefeitura nem é tão grande quanto queríamos” (Entrevistado 2). Como sustentam Silva e Carvalho (2006) o OP tem condições de promover aprendizado àqueles que participarem e isso será mais válido, quanto mais democrático for o espaço para a discussão pública. Portanto com essa nova noção de cidadania pressuposta na participação de base da população, o processo democrático dessa instituição participativa passa a ser percebido e valorizado como um processo educativo, o que corresponde a mais um dos critérios de avaliação do Orçamento Popular para que este seja de fato eficiente na promoção de uma gestão com maior participação social.

Há o consenso entre os entrevistados de que o governo é responsivo através das respostas às demandas decididas nas assembleias do OP que decidem onde o governo vai despender uma parte dos seus recursos para investimentos, o que credita o governo municipal, desta forma, como eficiente no enfrentamento das mazelas sociais. A população leva até os governantes os pontos de maior carência e diminui os intermédios da gestão pública e também problemas de representação de interesse, afinal, como disse o entrevistado 1 “por que eu vou construir uma quadra... um equipamento social que a prefeitura considera importante, se a

população está precisando de uma creche? por que não estudar a possibilidade de construir a creche? Então a gente hoje delegou esse poder a eles. Digam o que vocês estão precisando que vamos estudar a viabilidade técnica e alocar recursos dentro das limitações orçamentárias”.

Destarte, responde de forma positiva ao critério de avaliação do aperfeiçoamento na alocação dos gastos públicos, nos levando a concluir que a iniciativa do governo municipal em implementar arranjos institucionais para participação política da sociedade civil e gestão pública com maior participação social assegura efetivamente a participação da sociedade na decisão sobre a alocação dos recursos públicos municipais, e também que o Orçamento Popular de Teresina enseja um ambiente propício à consolidação de relações horizontais entre Estado e sociedade, entretanto a baixa alocação de recursos para o OP e a alta dependência da vontade política dos gestores compromete a consolidação de uma instituição participativa que potencialmente seria um dos pilares, se não o principal pilar da participação social na gestão pública local. É possível observar que o entrevistado 5 corrobora o argumento de Avritzer (2008) de que o desenho institucional de baixo para cima varia na maneira como a participação se organiza; como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação e que o atributo característico do desenho institucional de baixo para cima que engloba o Orçamento Popular de Teresina (Orçamento Participativo) e que os OP's possuem uma estrutura aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação (Avritzer, 2008).

“Em São Paulo o OP não encontrou o amparo necessário na administração devido à falta de centralidade das políticas participativas na agenda do grupo do PT que esteve no centro da administração Marta Suplicy. Podemos observar que a capacidade de implementar políticas participativas é bastante baixa nos casos de OP nos quais falta a vontade política do governante. Ademais, ainda em São Paulo, a sociedade civil não chegou a ser forte o suficiente para transformar o OP na principal política distributiva na cidade. Neste sentido, se o OP é uma política participativa fortemente democratizante, ele também é uma política participativa fortemente dependente da vontade do governante” (AVRITZER, 2005, p.52).

Infere-se, portanto, que o Orçamento Participativo pode ser considerado uma prática democratizante devido à sua capacidade de alterar a relação entre o Estado e a sociedade, incluindo a população na deliberação sobre prioridades orçamentárias, mas também a mais vulnerável à vontade dos gestores. Como afirma o quinto entrevistado, todos os conselheiros sabem que muito do que é feito com o OPT depende muito da vontade do gestor e que para além disso há prioridade na alocação de recursos obviamente para as áreas da saúde e educação

- principalmente com a pandemia do novo coronavírus onde a saúde é a área que mais carece de atenção. A fim de evitar a falta de compromisso de um futuro gestor, como reforça a quarta entrevistada, os conselheiros se reuniram junto ao então prefeito Firmino Filho para que fosse aprovada uma PL que tornasse o Orçamento Popular de Teresina uma instituição política sólida e um pouco mais independente da gestão pública e independentemente do gestor, pois todas as comunidades seriam prejudicadas caso o OPT não lhe fosse uma preocupação. Entretanto, observa-se que a baixa alocação de recursos e a baixa autonomia do OPT em relação a dependência da vontade do gestor, continuam a ser os maiores obstáculos para se alcançar uma maior eficiência e alcance do OPT.

## Referências

- AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opin. Publica vol.14 no.1 Campinas, 2008.
- Idem. Modelos de deliberação democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Record, v. 1, p. 01-678, 2002.
- BALESTERO, Gabriela S. *Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas*. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial, Brasília, v. 8, n. 1, p. 45-76, 2011.
- BOSCHI, Renato R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4. p. 1-19., 1999.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002. 364 páginas
- DEMO, Pedro. *Cidade Menor*. São Paulo, Cortez, 1991.
- DE ROSSI, Olinto. *ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA*. FGV, Rio de Janeiro, 2002
- LIMA, Antônia; SOUSA, Patrícia. *Participação e gestão local: pontuando reflexões sobre a experiência de Orçamento Participativo em Teresina/PI*. Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 23 - 36, 2010.
- MIGUEL, Luis Felipe. *IMPASSES DA ACCOUNTABILITY: DILEMAS E ALTERNATIVAS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 25-38, 2005.
- Idem. *Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento*. BIB. São Paulo. N°59, p.5-42, 2005.
- MOISES, José A. *ELEIÇÕES, PARTICIPAÇÃO E CULTURA POLÍTICA: MUDANÇAS E CONTINUIDADES*. Lua nova, N° 22, São Paulo, 1990.
- NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução*. In. Nobre, M.; Coelho. V. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34; 2004.
- OHLWEILER, Leonel P. Políticas públicas e controle jurisdicional: uma análise hermenêutica à luz do Estado democrático de direito. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (Org). *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- PEREIRA, Karine; LIMA, Antônia; SOUSA, Patrícia. *PARTICIPAÇÃO E GESTÃO LOCAL: Análise do Orçamento Popular de Teresina*, 2010.

PEREZ, Olívia; SANTOS, Gustavo. *A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: Trajetória e agendas de pesquisa.*

PITANGA, Joseane. *OS EFEITOS DO ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA PARA A PROMOÇÃO DE PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL, 1998 a 2004.* Teresina, UFPI, 2006.

PREFEITURA DE TERESINA. Orçamento Popular de Teresina 2014/2015: você faz Teresina melhor. Teresina: PMT, 2015.

ROCHA, Enid. *A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios.* In: VAZ, Flavio T. *20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social.* ANFIP, p.131-148, 2008

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade.* São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Glauco; CARVALHO, Carlos. *Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo.* Nova econ. vol.16 no.3 Belo Horizonte, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. In: BENEVIDES, Maria Victoria e outros (Org.). *Reforma política e cidadania.* São Paulo: Instituto Cidadania/Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 134-162.

SOUZA, Luciana. “Virada institucional”: o debate sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo BIB, São Paulo, n. 79, pp. 83-103, 2016.

<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONALCONSTITUINTE,--DR.-ULISSES-GUIMARAES-%2810-23%29.html>

**ABREVIATURAS.**

**CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil**

**COMOP – Conselho Municipal do Orçamento Popular**

**IP – Instituição Participativa**

**IP's – Instituições Participativas**

**LOA – Lei Orçamentária Anual**

**LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias**

**OP – Orçamento Participativo/Orçamento Popular**

**OPT – Orçamento Popular de Teresina**

**PT – Partido dos Trabalhadores**

**PTB – Partido Trabalhista Brasileiro**

**SEMPPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação**

**SEMDUH - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação Anexos.**

**ANEXO 1****ROTEIRO ORIENTADOR PARA A ENTREVISTA**

Roteiro de entrevista para ser aplicado com os técnicos da Prefeitura de Teresina

**IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO**

Nome: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Entidade: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

Grau de escolaridade: \_\_\_\_\_

Cargo que ocupa na Prefeitura de Teresina: \_\_\_\_\_

Participa de alguma atividade em movimentos sociais? **(DESDE QUANDO?)**

Sim

Não Qual?

Filiado a algum partido político?

Sim

Não Qual?

Associados a algum órgão comunitário?

Sim

Não Qual?

*Técnicos da Prefeitura*

Quais os motivos e ou objetivos que levaram a implementação do Orçamento Popular?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

A metodologia utilizada serviu ao propósito inicial do Orçamento Popular?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Que impressão possui acerca da metodologia ou funcionamento do Orçamento Popular?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Houve mudanças na metodologia de 1998 até os dias atuais? Se positivo quais foram as mudanças? E quais foram as intenções pretendidas com essa mudança?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Houve a participação da comunidade na mudança e ou aperfeiçoamento da metodologia?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

---

O Orçamento Popular pode ser considerado um exemplo de instrumento para a promoção da participação social?

---

---

---

Você acha que ocorreu um processo de organização da comunidade após a implementação do Orçamento Popular? De que forma é possível medir se houve alguma mudança?

---

---

---

**ANEXO 2****ROTEIRO ORIENTADOR PARA A ENTREVISTA***(Delegados do Orçamento Popular e representantes dos movimentos sociais)***IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO**

Nome: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Entidade: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

Grau de escolaridade: \_\_\_\_\_

Quantas vezes foi delegado do Orçamento Popular? \_\_\_\_\_

Participa de alguma atividade em movimentos sociais? **(DESDE QUANDO?)**

Sim

Não Qual?

Filiado a algum partido político?

Sim

Não Qual?

Associados a algum órgão comunitário?

Sim

Não Qual?

**DELEGADOS/CONSELHEIROS**

Você acha que ocorreu um processo de organização da comunidade após a implementação do Orçamento Popular?

\_\_\_\_\_ Que  
 melhoria sua comunidade obteve via Orçamento Popular?

É possível identificar algum caso em que uma melhoria gerada pelo orçamento popular tenha contribuído para uma intensificação da organização de uma comunidade?

\_\_\_\_\_

O Orçamento Popular pode ser considerado um exemplo de instrumento para a promoção da participação social?

\_\_\_\_\_

Que impressão possui acerca da metodologia ou funcionamento do Orçamento Popular?

\_\_\_\_\_

Após encerrado o processo de escolha das obras a serem executadas via Orçamento Popular, você acompanhou o processo orçamentário até a execução das obras definidas nas assembleias do Orçamento Popular?

---

---

A sua participação como delegado/conselheiro do Orçamento Popular lhe permitiu conhecer melhor o processo orçamentário?

Sim

Não

(Perguntar “como e por que”)

### **ANEXO 3 – Transcrições.**

#### **Técnico da prefeitura**

(Entrevistado 1 – 43 anos – Superior completo)

#### **Quais os motivos e ou objetivos que levaram a implementação do Orçamento Popular?**

Os motivos que levaram a implementação do Orçamento Popular foram: a implementação e o sucesso do Orçamento Participativo em Porto Alegre e a pressão popular. O que levou a prefeitura de Teresina a estudar o OP de Porto Alegre, formas de implementação e a viabilidade técnica dessa possível implementação, e por fim a implementação do mecanismo em Teresina foi um sucesso.

#### **A metodologia utilizada serviu ao propósito inicial do Orçamento Popular?**

A metodologia serviu sim e as mudanças que eram necessárias foram feitas, como, por exemplo a participação de vereadores que agora é feita com um representante do poder legislativo municipal e não com os próprios participando diretamente, porque os delegados representantes das associações comunitárias poderiam ser influenciados pelo poder legislativo local e os vereadores se utilizariam de seus poderes e atribuições a fim de interesses pessoais, fazendo com que não houvesse uma representação dos interesses das comunidades, e sim de interesses de governantes.

#### **Que impressão possui acerca da metodologia ou funcionamento do Orçamento Popular?**

A metodologia utilizada pelo OP é democrática, mas a cada ano se percebe que tem que ter melhoras e que até agora todas as mudanças na metodologia foram positivas, e que o próximo objetivo é uma adaptação do OP ao “meio digital”. Com esse poder de decisão na alocação de recursos nas mãos dos representantes das comunidades, os gestores públicos começaram a ver, ouvir, compreender e analisar com olhos mais críticos a situação de cada comunidade, e por esse contato direto ser mais efetivo há grande receio da modernização ou transformação do OP em um OP digital porque esse contato com a comunidade é muito enriquecedor para todos que são membros de comunidades e vivem cotidianamente na cidade e conhecem as mazelas sociais. Por que eu vou construir uma quadra... um equipamento social que a prefeitura considera importante, mas se a população está precisando de uma creche, por que não estudar a possibilidade de construir a creche? Então a gente hoje delegou esse poder a esses. Digam o que

vocês estão precisando que vamos estudar a viabilidade técnica e alocar recursos dentro das limitações orçamentárias. Porque é óbvio, assim como a gente não pode adquirir tudo o que a gente quer porque o nosso salário não permite, a prefeitura também tem seus limites orçamentários.

**Houve mudanças na metodologia de 1998 até os dias atuais? Se positivo quais foram as mudanças? E quais foram as intenções pretendidas com essa mudança?**

Deixei de fiscalizar algumas reuniões das comunidades com seus representantes porque Teresina ficou muito perigosa e algumas reuniões eram à noite. Essa fiscalização era só pra saber se realmente aquela entidade se reuniu com o povo, e a gente preferiu trabalhar com as entidades porque quem os elegeu foi o próprio povo, e eles são lideranças dentro da comunidade que conhecem a realidade e vão nos passar um *feedback*, mas como a gente tirou o poder dos vereadores, eles vão por trás tentar trabalhar atrás dessas lideranças e algumas delas não se vendem... outras... então nossa fiscalização era dessa forma, verificar se há as reuniões, não nos intrometíamos, no máximo tirávamos dúvida com relação a que projetos podem pedir, como é que tem que funcionar e o que era necessário em termo de estrutura técnica para que aquela obra saia... mas tudo ocorria entre eles. As reuniões passaram a ser fiscalizadas apenas quando haviam denúncias, quando o líder de alguma entidade dizia que fazia uma reunião, ia na prefeitura, se inscrevia e na realidade apenas recolhia algumas assinaturas e dizia o que a comunidade queria, então alguém da comunidade ia na prefeitura e dizia que o representante não fez reunião, mas segundo o entrevistado, isso raramente acontecia porque os representantes que participam do OP têm uma consciência muito boa de todo esse processo. Quando falo que a metodologia tem que melhorar, é no sentido de ter mais alcance, mas não deixando de lado esse contato com a população. Mesmo com essa plataforma digital, não deixar de escutar, de estar lá presente, de ver, para as comunidades se sentirem valorizadas, porque aí seria muito frio, e eles querem esse corpo a corpo.

**Houve a participação da comunidade na mudança e ou aperfeiçoamento da metodologia?**

Todas as mudanças que foram feitas passaram por uma consulta na Comissão do Orçamento Popular que era composta por representantes da prefeitura e da população, que eram os delegados eleitos antigamente e que hoje são os conselheiros que compõem a COMOP.

Portanto, todas as mudanças foram feitas com consultas com os representantes das comunidades.

**O Orçamento Popular pode ser considerado um exemplo de instrumento para a promoção da participação social?**

Sim, o processo mais democrático que existe é escutar a população, ver os seus anseios e observar que temos verdadeiras mudanças/evoluções obtidas através do OP, como por exemplo, hoje parques/favelas/vilas/loteadamentos são chamados de “aglomerados subnormais”, olha a nomenclatura, parece que veio do ministério das cidades... então você ver uma localidade dessas sair de um status de vila, de favela a bairro, é muito gratificante. Por mais que tenha atrasos na conclusão das obras, é muito gratificante, é uma experiência muito enriquecedora, e pergunte pra eles (comunidades ou líderes comunitários) se eles querem que acabe. Não querem! E essa é a maior prova. O prefeito parou esses três anos de OP para poder atualizar a dívida pública, porque a crise que assolou o Brasil fez com que repasses não fossem feitos, do Estado e do Governo Federal, a arrecadação não andava do jeito que era previsto [...], mas assim por mais que demore a própria população diz que prefere esperar e que a prefeitura fique devendo do que não faça ou que não tenha a participação deles.

**Você acha que ocorreu um processo de organização da comunidade após a implementação do Orçamento Popular? De que forma é possível medir se houve alguma mudança?**

É possível perceber essa mudança na organização ao longo dos anos... No início havia muitas discussões e intrigas entre as entidades (associações) porque elas se sentiam tão valorizadas dentro da própria comunidade que num bairro se você tinha quatro associações próximas umas das outras, elas não queriam se reunir para aprovar uma proposta (uma obra ou um serviço) elas não queriam se reunir, cada um queria fazer a sua. Ainda hoje existe isso, mas eles estão bem mais organizados, se reúnem e pensam assim “associação tal vai pedir tal obra, outra vai pedir tal obra” e já entenderam que a nossa metodologia é para abranger o maior número de comunidades, e não vamos deixar só uma comunidade levar duas, três, quatro ou cinco obras. Hoje acontece que como nosso recurso é limitado nós não podemos aprovar uma obra que exija grande volume de recursos, então uma obra de 500 mil ou 600 mil quando se tem 4 milhões para uma zona só é difícil passar, então o que eles fazem? Aquela comunidade se divide entre as entidades e cada uma aprova uma parte do recurso pedindo a mesma proposta podendo levar então uma escola de grande porte e que serve para toda a região. Então, hoje eles já tem essa

consciência e nós éramos criticados porque diziam que colocávamos as comunidades para brigar entre si, mas era apenas um processo árduo para que eles se conscientizassem de que é preciso ter limite e de que eles precisam se organizar em prol do bem comum.

**Conselheiros representantes de entidades comunitárias.**

(Entrevistado dois – 57 anos – Região Norte – Superior completo)

**O senhor acha que ocorreu um processo de organização da comunidade após a implementação do Orçamento Popular?**

Sim. Foi um processo bem dinâmico que foi incentivado pelos benefícios que poderiam ser conseguidos através do OP para as comunidades né, como as casas, os cursos comunitários, quadras poliesportivas, pavimentação e calçamento de ruas. Esses benefícios fizeram a comunidade se unir para que juntos conseguissem mais benefícios e se organizassem em prol de toda a região, quem antes não acreditava em política e achava que não mudava nada, depois que conseguiu tantos benefícios passou a acreditar, e olha que a nossa parcela de investimentos no orçamento da prefeitura nem é tão grande quanto queríamos.

**Que melhorias a sua comunidade obteve via orçamento popular?**

A comunidade obteve várias melhorias, como por exemplo: escolinha de futebol, quadra poliesportiva, centro esportivo, grupo de ajuda de idosos, academia popular, campo de futebol, casas, asfalto, poços tubulares, praça cultural e unidade sanitária, entre outros benefícios que contribuíram para essa organização da comunidade.

**O senhor(a) consegue identificar algum caso em que uma melhoria gerada pelo orçamento popular tenha contribuído para uma intensificação da organização de uma ou mais comunidades?**

Tiveram vários casos. Mas um que chamou atenção foi o caso da creche lá na Taboca. Várias comunidades, inclusive de outros bairros e zonas se reuniram e votaram na obra da creche que fica já na zona rural de Teresina pela urgência na obra. Hoje a gente se ajuda e eu sei que se amanhã a nossa comunidade precisar eles também vão ajudar a gente.

**O Orçamento Popular pode ser considerado um exemplo de instrumento para a promoção da participação social?**

Sim. O fato de a comunidade escolher “a prioridade da prioridade” no Orçamento da prefeitura mostra como o Orçamento Popular vem sendo um positivo instrumento de participação da população nas decisões públicas.

**Que impressão possui acerca da metodologia ou funcionamento do Orçamento Popular?**

É uma metodologia boa porque o processo permite os conchavos e essa organização permite o fortalecimento e a ajuda mútua entre as comunidades nas propostas. Quando a metodologia está ruim ela põe uma comunidade contra a outra, um conselheiro contra o outro. Atualmente, a metodologia ajuda no processo contrário a isso.

**Após encerrado o processo de escolha das obras a serem executadas via Orçamento Popular, você acompanhou o processo orçamentário até a execução das obras definidas nas assembleias do Orçamento Popular?**

Com certeza. Nós acompanhamos todas as obras que foram definidas, até porque o povo cobra. Tanto que se a gente não consegue aprovar a obra que nos foi proposta ou a comunidade não tem o retorno que esperava com o conselheiro, ele não vai ser reeleito e não vai mais ser representante justamente pela pressão popular. Então a gente cobra do prefeito e dos representantes do prefeito no conselho. Nas últimas vezes que o Orçamento funcionou teve até nome do representante da entidade que propôs a obra na placa da obra enquanto ela é feita, e o valor da obra porque em alguns casos um vereador da comunidade quer se passar por quem conseguiu aquela obra para a comunidade a fim de ser reeleito ou de tirar proveito.

**A sua participação como delegado/conselheiro do Orçamento Popular lhe permitiu conhecer melhor o processo orçamentário?**

**Sim (x)**

**Não ( )**

Apesar de eu já ter uma boa noção do processo através dos meus estudos acadêmicos...sou formado em administração... eu aprendi como funcionava na prática, não só eu como muitos ou todos que fazem parte do orçamento, e não só os representantes comunitários como também a comunidade aprendeu sobre o processo orçamentário.

(Entrevistado três – 52 anos – Zona Leste)

**O senhor acha que ocorreu um processo de organização da comunidade após a implementação do Orçamento Popular?**

Entrevistado três: - O orçamento popular foi uma grande descoberta, porque antes dele, as indicações de qualquer tipo de atividade na comunidade eram feitas através dos vereadores ou dependiam da boa vontade do prefeito, então não tinha essa interferência da comunidade, então ou a comunidade fazia uma grande manifestação, ou não ia. Então essa sacada do prefeito Firmino, que foi o criador do Orçamento Popular na época... Que distribuiu parte do recurso para que as comunidades definissem onde deveria ser gasto parte do recurso... Então é uma grande eleição democrática das obras. Na minha região que tem 28 bairros quase que 98% das obras foram feitas pelo orçamento popular, você quase que não tem indicação de obra de político, a grande maioria, tirando as escolas, mas calçamento, quadra, campo de futebol, asfalto, academia popular, foram feitas pelo orçamento popular. Então o povo se sente participando do orçamento. É aquela história, se eu tô precisando de calçamento na frente da minha casa eu vou pra reunião, aí depois que tem já fica difícil ir pelo mesmo motivo. Já vou por outras obras. É uma grande ferramenta de participação popular. Então as comunidades se organizaram sim.

**Que melhorias a sua comunidade obteve via orçamento popular?**

Entrevistado três: - As que eu já falei. Basicamente a região como um todo e o bairro em específico [...] não tem mais nenhuma rua que não foi calçada porque tudo foi fruto do Orçamento Popular. Todas as ruas desse bairro, acredito que por base são umas dezesseis ruas, todas foram feitas através de indicação da comunidade ao Orçamento Popular. E aí tem quadra de esportes, campo em construção... Isso sem falar na vizinhança né?! Porque na vizinhança o formato não é muito diferente, elas também foram muito beneficiadas pelo orçamento. É claro que ainda tem coisa pra ser feita, mas a grande maioria foi assim. Então a infraestrutura de apoio, a infraestrutura de saneamento foi via Orçamento Popular.

**O senhor(a) consegue identificar algum caso em que uma melhoria gerada pelo orçamento popular tenha contribuído para uma intensificação da organização de uma ou mais comunidades?**

Entrevistado três: - No residencial Nova Teresina, na primeira vez que fui eleito(a) delegado(a) do Orçamento, todo o recurso da região dava pra fazer somente uma escola, então todas as outras comunidades abriram mão dos seus recursos pela escola. A escola [...] Ximenes do Prado Junior foi feita pelo orçamento popular, onde as entidades do entorno abriram mão das obras da sua comunidade em nome da escola. Então pra mim isso foi uma das maiores. Isso até me surpreendeu. Foram feitas outras como um campo com iluminação e mais uma quadra que usaram recursos de outras entidades, algumas abriram mão de seus recursos... então tem muito isso. Essa escola pra mim foi o grande marco, nesses quatro mandatos como conselheiro. Houve isso também na Vila Bandeirantes, no espaço onde hoje é o CRAS, ao lado do CRAS na verdade, tiveram muitas entidades que abriram mão de obras para que tivesse sido feito. A nossa zona tem essa característica, a gente não faz briga por obra, ao menos os atuais conselheiros não fazem isso – eu digo os atuais porque agora em 2020 tem eleições para novos conselheiros - a gente tenta atender a todos priorizando aqueles que tem mais necessidades, mas claro, aquelas que podem ser feitas e estão ao alcance do Orçamento Popular, porque galerias por exemplo que é um grande problema na Zona Leste, exige obras estruturantes com uma grande quantidade de recursos.

**O Orçamento Popular pode ser considerado um exemplo de instrumento para a promoção da participação social?**

Sim. As pessoas querem participar. Esse tempo, esses dois anos que a gente ficou sem o Orçamento Popular todas as comunidades sentiram saudades, e quando voltou agora foi uma megafesta. Uma reunião com todos os conselheiros, mais de 60, todos esperando a volta do orçamento. Ele se tornando lei agora pela exigência da população é a prova disso, vai garantir essa participação. Todo mundo esperando o orçamento porque ele movimenta a comunidade. Você tem a assembleia, tem os zonais, os conselheiros fazendo as divisões das obras. E tem assembleias menores, mas tem assembleias de duzentas pessoas. Quanto mais necessitada for a comunidade, maior a capacidade de mobilização das pessoas para realizarem as obras. A comunidade faz o esforço pra ir pras assembleias porque se não forem ficam de fora né?!

**Que impressão possui acerca da metodologia ou funcionamento do Orçamento Popular?**

Primeiro eu vejo uma metodologia de fácil assimilação. É fácil que a comunidade entenda o processo porque ela tem vinte, trinta necessidades, mas ela sabe que só pode escolher três, e sabendo que provavelmente não passam as três porque também tem as outras comunidades e os recursos não permitem que façam tudo, e quando você prioriza você faz uma escala de valor, e ensina às comunidades que os recursos são limitados. A minha impressão é a mais positiva possível do ponto de vista da organização das comunidades. Eu acho que o Orçamento Popular forçou as comunidades a se organizarem e valorizou o papel das entidades comunitárias. A comunidade só fazia abaixo assinado e reivindicava, ou servia de coisa política, com o Orçamento não tem interferência política porque é o povo que decide. Tão tal que vereador nem políticos aparecem nas reuniões. É só o povão. Mas comunidade organizada tende a receber mais e comunidade menos organizada a tendência é não receber, por isso eu digo que eles forcem as comunidades a se organizarem entre os entes comunitários e os moradores da própria comunidade, porque se não tiver ao menos trinta moradores na reunião a reunião não vale, então perdeu a oportunidade.

**Após encerrado o processo de escolha das obras a serem executadas via Orçamento Popular, você acompanhou o processo orçamentário até a execução das obras definidas nas assembleias do Orçamento Popular?**

Nós acompanhamos até a execução delas e cobramos diariamente, porque temos que aprovar, mas depois de conseguirmos aprovar se enquadrando no orçamento e sendo aprovado pela câmara dos vereadores passa pro processo de licitação e aí já não é responsabilidade do conselheiro, aí já é mais responsabilidade do representante da comunidade. Porque o conselheiro passa o documento que comprova que a comunidade foi contemplada com uma obra para o representante e ele tem que cobrar dos órgãos responsáveis, começar a cobrar o gestor, a SDU, até a execução. Uma coisa interessante é que a prefeitura através do pedido dos conselheiros fez foi colocar na placa da obra o quanto a obra custou, que foi conseguida através de associação tal de comunidade tal pra dar mais transparência e reconhecer o empenho da comunidade. Mas a execução da obra não é de uma hora pra outra, às vezes demora um ano e meio ou dois anos ou até mais dependendo do tamanho da cotação orçamentária do município. O que acho interessante também é que depois que eu, por exemplo sair do conselho eu vou continuar sendo conselheiro do próximo conselheiro, pra ensinar como funciona direitinho, pra dar conselhos e indicando como que faz e que tem que pensar nas outras comunidades, pois não

adianta pensar só na sua e deixar outra comunidade sem nada pra não criar rivalidade e nem desarticular o movimento.

**A sua participação como delegado/conselheiro do Orçamento Popular lhe permitiu conhecer melhor o processo orçamentário?**

**Sim (x)**

**Não ( )**

Permitiu conhecer mais minha cidade e a esfera pública, conhecer como funciona a estrutura pública do município de Teresina desde o início até o final do processo orçamentário e a própria equipe do Orçamento Popular é muito presente e receptiva aos conselheiros e comunidade nossa maior dificuldade é “aprovada a obra agora a execução dela” porque aí depende do processo orçamentário já que depende do gestor e do comportamento financeiro do município. Então acho a metodologia boa, mas seria bom também uma forma de adaptar aos meios das novas tecnologias implementando aos poucos aplicativos como o Colab por exemplo para que a população pudesse pressionar mais os gestores.

**(Entrevistado 4 - 38 anos – Região Sudeste – Superior incompleto)**

**O senhor acha que ocorreu um processo de organização da comunidade após a implementação do Orçamento Popular?**

Assim como na política partidária, no movimento comunitário em geral há muita disputa porque todo mundo quer puxar a sardinha pra sua brasa... aqui na região sudeste era assim, havia um grupo de lideranças antigas que elas juntavam aquelas pessoas que elas conheciam, que elas tinham afinidade e essas lideranças conseguiam eleger a maioria dos delegados, dos conselheiros, que são 10 e eles elegiam 6 ou 7 e aqueles outros 4 conselheiros que foram votados por várias lideranças de várias comunidades, perdiam tudo lá na hora, porque eles - os 7 - eram maioria. Eu fui um dos prejudicados, aí o quê que eu fiz, eu em 2013 fui atrás de todas as comunidades prejudicadas e falei vamos nos unir, eles nem participavam mais porque sempre perdiam, aí nós elegemos 7 e a velha guarda elegeu 3, aí eles ficaram com medo “eita, agora vai ter revanche, nós vamos ficar sem nada” aí nós entramos num acordo, os sete conselheiros, que nós não iríamos fazer como eles fizeram com a gente porque era ruim perder obra, já vi gente sair chorando por perder obra que era necessária pra comunidade que ela representava.

Pessoal nós vamos fazer diferente, nós vamos desconstruir essa cultura de prejudicar as comunidades em prol de um grupo, aí a gente pegou aqueles três milhões e dividiu, criou um teto para calçamento e pavimentação e nenhuma comunidade saiu prejudicada e de lá pra cá tem sido assim, o orçamento mudou a perspectiva das lideranças da região sudeste a par de lá pra cá porque eles perceberam que eles poderiam participar, que o processo não é cem por cento justo, mas nós unidos pensando no bem da região sudeste tinha como sim a gente conseguir um processo mais ou menos justo, e assim a gente conseguiu isso. Com a proposta que o prefeito trouxe pra nós na semana passada nós íamos perder isso, porque resumidamente a proposta dizia que ia ser votado através de aplicativo... depois de todo o processo do orçamento popular que você já deve conhecer, haveria uma votação através do Colab, então a região do grande Dirceu é uma região com mais de cem mil habitantes a vila deus proverá tem setenta e quatro famílias então quem ia ter mais votos? Os grandes. O Dirceu 1 ia ganhar todas as obras e nossas vilas não iam conseguir mais aprovar nada já que seria através do voto e a comunidade maior ia acabar com a comunidade menor e aí pro prefeito entender isso? E o prefeito disse “nós temos que democratizar ainda mais” e eu disse “mas prefeito, não há democracia em um bairro maior engolir um bairro menor” eu falei pra ele que nós estamos entendendo a proposta dele, mas que no final não vai ser justo, porque era o que já acontecia. Aí nós elegemos uma liderança pra levar a proposta, e levamos a proposta “prefeito a proposta é essa, deixe o orçamento do jeito que tá porque é a forma mais democrática que eu já vi até agora” e nós vamos usar o Colab para que o morador, o cidadão possa acompanhar as obras, fiscalizar as obras saber quando que vai ser licitada, que obra vai ser aprovada, o valor da obra, período de execução, material... “o material não tá bom” tira lá a foto e manda no Colab. Ele gostou da ideia e aceitou 100%. Isso é democracia, é a pessoa estar lá fiscalizando e dando um feedback para a prefeitura. Eu sou muito apaixonado pelo orçamento popular porque deu essa liberdade pra nós, em questão de depender do político A, B ou C. Você vai, você luta, você articula e você consegue. Eu consegui esse respeito porque eu consegui unificar as lideranças e todo mundo trabalhar em conjunto em prol das comunidades. Nas outras zonas ainda tem brigas, eles ainda não conseguiram porque eles confundem muito, porque cada um trabalha com um político e os políticos são todos rivais naquele período (eleições), mas são todos amigos, eles ainda não compreenderam que não precisam brigar entre si e nem levar isso para o orçamento popular, tem que saber separar. Aqui nós conseguimos isso e eles ainda estão aprendendo esse processo de você saber separar o orçamento popular. Ele é tão importante que a política partidária não pode interferir, não é porque eu voto no vereador A e tu vota no B e por isso não vamos estar no mesmo grupo. Isso não existe e não pode existir no Orçamento Popular porque deixa de ser popular. Olha o que

aconteceu agora na eleição do conselho tutelar... Os vereadores entraram na jogada e tá aí ó, quem realmente merecia não foi eleito, aquele trabalhador que era de liderança comunitária... foram eleitas pessoas que nem são do movimento comunitário porque vereadores compraram votos na eleição do conselho tutelar. Agora você imagina se a gente permite que eles (vereadores) entrem no orçamento popular que rola dinheiro? Foi uma tristeza isso. E mais, os vereadores são contra, nós vamos ter que ir pra cima deles porque eles não querem filho, não querem que os conselheiros e as lideranças tenham esse poder de decisão que a gente tem no Orçamento Popular, pra você ter uma ideia o Orçamento Popular esse ano (2019) tem orçamento de 21 milhões e esses 21 milhões são divididos de acordo com a população e eu acho muito justo o processo do orçamento popular que é “quem tem a maior fatia do bolo? É a região que tem mais” como a sudeste é a menor pega uma fatia menor, e eu também acho justo. É interessante demais o processo, você traz pra comunidade, elenca várias propostas, várias necessidades da comunidade “e gente e essas? quantos votos?” é muito lindo. É claro que as lideranças elas sabem, na visão delas “eu acho que o calçamento é mais importante por isso e por isso e se explicam e tentam sugerir o que é melhor pra comunidade num todo”.

### **Que melhorias a sua comunidade obteve via orçamento popular?**

Calçamento, construção de um bueiro, remoção de famílias que viviam em áreas de risco e construção de habitação. Aqui não tem mais nenhuma habitação de taipa e boa parte foi construída pelo orçamento popular. E eu vou te dizer que a maioria dessas famílias até confundem e dizem “eu te adoro, eu nunca ia conseguir isso aí” eu digo “é um direito seu, eu só fui um canal pra que esse direito chegue até você, mas nós pagamos impostos pra isso, mas é preciso ter alguém que sirva de ponte” mas a gratidão é tão grande que a gente fica “meu Deus tem gente que realmente não tem noção do que é direito”

### **O senhor(a) consegue identificar algum caso em que uma melhoria gerada pelo orçamento popular tenha contribuído para uma intensificação da organização de uma ou mais comunidades?**

Essa pergunta é pertinente, mas eu vou lhe dizer aqui uma coisa, a gente se une, mas nós lutamos por obras individuais, quer dizer, eu quero a obra no meu bairro e o outro quer no bairro dele. Então nós ainda não conseguimos uma obra estruturante, mas existem aquelas obras mais caras como creches CMEI e ali no caso que teve na taboca ainda é zona rural, o ex-presidente da associação de moradores que já partiu, ele sabia que conseguir 250 mil para aquela creche seria

quase impossível e o que que ele, ele conversou com cada conselheiro individualmente, fez um almoço com esses conselheiros e levou na comunidade dele e mostrou a importância dessa obra e hoje essa obra através do orçamento popular já foi ampliada por causa da demanda que tinha naquela comunidade, mas se não fosse isso, se ele não tivesse mobilizado eu mesmo seria um dos que iria votar contra porque eu achei que não tinha demanda, mas quando ele me levou na comunidade dele eu digo “eu não sabia o que eu tava pensando quando pensei em votar contra uma proposta dessas” é a CMEI Érico Veríssimo, então essa é uma obra que eu me recordo que é de grande importância, que é de um valor considerável e que uniu os conselheiros em prol daquela obra, então foi unânime, todos votaram.

### **O Orçamento Popular pode ser considerado um exemplo de instrumento para a promoção da participação social?**

Sim, total. É o único que nós temos de fato democrático, é o único que não tem segundas intenções, e se tem não adianta porque o povo vai e participa e quem decide são eles, a prova disso é que o prefeito tinha uma proposta e quando ele viu que tinha aquela quantidade de lideranças dizendo que aquilo não era melhor ele se viu vencido e ele falou na hora, ele disse “olha, nós vivemos num país democrático e nós temos que aceitar que nós fomos derrotados pela maioria”... também tá tendo essa consciência de que nós também temos voz a partir das mídias sociais, antes nós não tínhamos e hoje nós temos por causa das mídias sociais, a internet, o facebook, o instagram foram muito positivos pra nós do movimento comunitário.

### **Que impressão possui acerca da metodologia ou funcionamento do Orçamento Popular?**

Do jeito que tá eu acho que é muito boa, é claro que assim, quem tem mais poder de articulação consegue unir um grupo melhor e maior, mas infelizmente em algumas zonas há isso e prejudica outras comunidades, mas nós vamos conseguir melhorar isso, apesar de que não houve ainda uma proposta pra melhorar, mas nós vamos conseguir porque o regimento interno na lei do orçamento popular nós conseguimos colocar que o regimento interno será construído pela prefeitura juntamente com os conselheiros, e isso é inédito, nenhum regimento interno tem participação popular, mas esse vai ter, e ainda esse ano.

**Após encerrado o processo de escolha das obras a serem executadas via Orçamento Popular, você acompanhou o processo orçamentário até a execução das obras definidas nas assembleias do Orçamento Popular?**

A gente acompanha, mas assim, não é tão bom quanto com a introdução do Colab no processo, porque como é que a gente acompanha, a gente vê lá todas as obras aprovadas e aí a gente tem que estar indo na SDU pra saber quando elas vão pra licitação e aí as comunidades que ganharem, por exemplo, um bueiro, “ah vai ser tal dia a licitação” e aí a gente vai ver quando é o processo e aí a gente acompanha, mas não tem como acompanhar 100% porque são 50 obras, mas agora com o Colab a gente vai conseguir.

**A sua participação como delegado/conselheiro do Orçamento Popular lhe permitiu conhecer melhor o processo orçamentário?**

**Sim (x)**

**Não ( )**

Sim, permitiu a gente conhecer melhor e saber que nós podemos contribuir muito mais, nós podemos aumentar esse valor ainda mais, porque a prefeitura tem como aumentar esse valor. O prefeito até então não sabia a dimensão do orçamento popular, ele descobriu agora. Foi uma perda muito grande pra nós esse tempo que ficou parado só que a culpa foi nossa porque nós deixamos, passou um ano e ninguém disse nada [...] dia primeiro de Julho do ano passado foi que a FUNEP convocou uma reunião com mais de duzentas lideranças, com o prefeito e o senador Ciro Nogueira, e tu sabe o que o presidente da FUNEP falou? “Ninguém fala aqui de lei de Orçamento Popular não porque nós queremos o prefeito do nosso lado” e eu falei “hum, tá bom, tá bom que eu não falo” porque eles sabem que eu sou briguento, nem fui chamado pra mesa de honra. Aí perguntaram em voz alta porque eu não estava na mesa de honra e aí quando um falou os outros se falaram também, mas depois que fui chamado não me deram fala, mas quando eles estavam passando a fala pro prefeito eu falei “oh prefeito eu sinto muito mas agora a fala é minha” até então ninguém tinha falado e aí eu falei só que eu não ataco que eu não sou menino, e eu falei “ó prefeito o senhor é o pai do orçamento popular e como pai o senhor tem que registrar seu filho” nós queremos que nosso projeto se transforme em lei, em PPP, em tudo. Nosso medo era porque já tá há tanto tempo sem ter orçamento porque é muito tempo 3 anos, e já vai mudar de gestão [...] e lá na hora nós falamos e ele (prefeito) disse que com certeza esse ano (2019) nós já vamos estar trabalhando o projeto de lei e nós vamos enviar para a câmara

sim, mas foi a primeira vez que alguém teve coragem de pedir, porque o pessoal acha que defender o povo é estar contra o prefeito e não é, não precisa estar contra, pelo contrário eu quero é ter parcerias com ele, mas com responsabilidade e o Ciro Nogueira estava lá e ele não era menino e a gente pediu que ele enviasse recursos para o Orçamento Popular e ele falou que enquanto ele fosse Senador ele iria destinar 10 milhões para o Orçamento Popular e eu estou lutando por uma audiência para fazer essa cobrança e cobrei do prefeito na sexta feira se ele está cobrando do Ciro Nogueira esses 10 milhões porque até em propaganda política o Ciro falou que iria ser o Senador do Orçamento Popular, e se ele quiser ser “o Senador do Orçamento Popular” ele vai ter que contribuir. O prefeito parou o Orçamento porque ainda tem obras atrasadas e ele quer sanar isso até dezembro, mas ninguém sabe se ele consegue até dezembro.  
**(Entrevistado cinco – 54 anos – Região Sul)**

**O senhor acha que ocorreu um processo de organização da comunidade após a implementação do Orçamento Popular?**

Com certeza! Com certeza. A participação da própria comunidade que decide o que é melhor para população, as pessoas que acham que [problema no áudio].

Mas como o senhor explica isso? O senhor lembra de algum evento, tem algum exemplo de ação conjunta ou interação da comunidade em específico que mostra o quanto eles passaram a se organizar mais depois da implementação do Orçamento Popular?

A comunidade interage assim, quando você fala em Orçamento Popular ela já fica atenta porque assim lá ela tem a vez de ser ouvida, tem oportunidade de dizer e votar nas propostas que são viáveis na comunidade, porque nesse momento o que prevalece é a proposta que for mais bem votada, essa que é a prioridade né?! Então, a comunidade interage em conjunto para benefício próprio no Orçamento, e uma das qualidades é a liberdade para as próprias lideranças comunitárias decidirem as obras para suas comunidades...

**Que melhorias a sua comunidade obteve via orçamento popular?**

Nós temos uma escola, uma escola de ensino fundamental, uma escola muito boa, nós tivemos ampliação de CMEI, nós tivemos iluminação de campo de futebol, alambrado e vestiário também, cursos profissionalizantes promovidos pelo Orçamento Popular, canteiro central e outras obras estão sendo executadas agora, uma praça com palco, um anfiteatro através do Orçamento também.

**O senhor(a) consegue identificar algum caso em que uma melhoria gerada pelo orçamento popular tenha contribuído para uma intensificação da organização de uma ou mais comunidades?**

A própria escola e a CMEI, porque foram obras viáveis de grande porte que beneficiaram mais de uma comunidade e o campo de futebol por causa do lazer, e aí os atletas e os dos crossfit se reuniram todo mundo para fazer essa mobilização.

**O Orçamento Popular pode ser considerado um exemplo de instrumento para a promoção da participação social?**

Com certeza. Porque a participação da comunidade é aberta, é livre, isso quer dizer que todo mundo pode participar independentemente de partido, cor ou raça.

**Que impressão possui acerca da metodologia ou funcionamento do Orçamento Popular?**

Essa metodologia do Orçamento Popular é muito boa assim, por causa dos profissionais que executam esse programa terem assim um conhecimento que possam estar transmitindo para as lideranças comunitárias através das assembleias, só que nos últimos tempos ficou mais difícil até a comunidade participar pelo seguinte, cada uma das associações né, o presidente e o vice presidente, além de ser eleito tem que ter as atas registradas em cartório e então devido a essa mudança de registro de cartório nas atas tiveram muitas associações que não participaram desse último Orçamento, porque eles não tem recursos, só a associação em si não recebe recurso, se tiver alguma que recebe é uma mixaria, mas nenhuma recebe de sócio um centavo, aí o quê que acontece, os próprios presidentes das associações é que bancam as atas... tudo quem banca é o próprio presidente, quer dizer não tem recurso nem verba destinada pras associações e conselhos comunitários e um registro de uma ata... fora aí uns 200 ou 300 reais, e aí tem as exigências dos cartórios e aí dificulta pras lideranças participarem. Esse ano passado mesmo poucas associações participaram justamente por isso e também não participaram devido a execução de obras de alguns bairros que também não foram executadas, mas se a gente for olhar pelo plano de execução a gente tem que olhar com a consciência de que nós vivemos uma pandemia muito grande, o que é outra dificuldade pra prefeitura. Se a obra foi votada e aprovada agora que o Orçamento Popular é um projeto de lei, nós já temos então um instrumento maior para reivindicar e a prefeitura cumprir essas obrigações, essas obras.

**Após encerrado o processo de escolha das obras a serem executadas via Orçamento Popular, você acompanhou o processo orçamentário até a execução das obras definidas nas assembleias do Orçamento Popular?**

Com certeza. A gente acompanha do início do processo, as visitas dos locais que serão realizadas as obras porque as vezes a comunidade deseja uma obra, mas num local que não tem condição de ser feita aquela obra, então as vezes a gente, os conselheiros não aprovam aquela obra porque não tem condições de ser feita. Ou terreno indevido, ou não local apropriado. Então a gente acompanha, mas não foram feitas visitas do último Orçamento justamente pela pandemia, e também a gente não pode aprovar algumas obras sem visitar e ver a olho nu se a obra é viável, porque você não pode aprovar uma coisa que você não viu... E em questão de valor... às vezes tem comunidade que quer obra de um valor muito alto e a gente não pode aprovar porque temos muitas associações e temos que dividir a fatia, então uma obra assim não vai passar, porque é dividido por zona e a zona divide entre as comunidades participantes.

**A sua participação como delegado/conselheiro do Orçamento Popular lhe permitiu conhecer melhor o processo orçamentário?**

**Sim (x)**

**Não ( )**

Com certeza. A gente aprende muito, e o que a gente aprende é em prol da própria comunidade, a gente tá levando conhecimentos pras comunidades e também conhecendo o processo, como é que funciona lá. Tem obras que a competência de todas é da SDU pra fazer né? Mas se é uma escola por exemplo, é da competência da SEMEC porque ela que cuida da educação né? Se é na área de esportes é com a SEMEL, que é responsável pela execução e acompanhamento e fiscalização, porque além da fiscalização das lideranças e da comunidade tem a fiscalização da prefeitura, da própria secretaria que faz parte da fiscalização e tem que dar seguimento à obra. Então se é na área do lazer a SEMEL tem que acompanhar a obra também, tem o pessoal da secretaria pra acompanhar a obra com a gente. Às vezes tem obra estimada em 120 mil, mas no processo licitatório percebem que com os 120 mil não dá pra fazer e a prefeitura faz o complemento. Mas também se a gente chega a votar uma obra com estimativa de 140 mil e só 100 mil dá pra fazer, o restante continua pra outras obras que devem ser feitas. Outro exemplo,

se tem uma rua aprovada no OP, aprovado o calçamento, aí de repente um vereador coloca uma emenda parlamentar e aquela rua vai ser feita através de uma emenda, então a gente vai através da secretaria realizar um processo de reivindicação pra transferir pra outra rua porque é um direito da comunidade conseguido através do Orçamento, a emenda já tem envolvimento político, e se uma obra é conseguida pelo Orçamento eu não aceito político chegar lá cantando de galo dizendo que foram feitas por eles. Isso acontece às vezes, mas aí a gente exige a placa com o nome da entidade na placa e o nome do presidente da associação.

ANEXO 4

