

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DO CONTROLE  
SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DO ESTADO DO AMAZONAS POR  
MEIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

**Manaus**

**2022**

**DOUGLAS MONTEIRO DE CASTRO**

**FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DO CONTROLE  
SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DO ESTADO DO AMAZONAS POR  
MEIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Direito da Faculdade de Direito da Universidade  
Federal do Amazonas, como requisito para obtenção do  
título de Mestre em Constitucionalismo e direitos da  
Amazônia

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho

**Manaus**

**2022**

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

C355f Castro, Douglas Monteiro de  
Fortalecimento da democracia participativa e do controle social nos municípios do interior do estado do Amazonas por meio do orçamento participativo / Douglas Monteiro de Castro . 2022  
171 f.: il. color; 31 cm.

Orientador: Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho  
Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Democracia. 2. Accountability. 3. Controle social. 4. Orçamento participativo. 5. Amazonas. I. Ramos Filho, Carlos Alberto de Moraes. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

**DOUGLAS MONTEIRO DE CASTRO**

**FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DO CONTROLE  
SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DO ESTADO DO AMAZONAS POR  
MEIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Direito da Faculdade de Direito da Universidade  
Federal do Amazonas, como requisito para obtenção do  
título de Mestre em Constitucionalismo e direitos da  
Amazônia

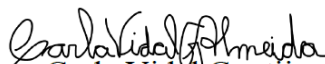
Aprovação em 28 de abril de 2022

**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho

Universidade Federal do Amazonas – Presidente



Profª. Dra. Carla Vidal Gontijo Almeida

Universidade Federal do Amazonas – Membro



Profª. Dra. Patrícia Fortes Attademo Ferreira

Universidade do Estado do Amazonas – Membro externo

“Eu tenho dúvidas. Eu tenho insegurança. Tenho medo do fracasso. Tenho noites em que apareço na arena e fico tipo, ‘minhas costas doem, meus pés doem, meus joelhos doem. Eu não consigo. Eu só quero relaxar’. Todos nós temos dúvidas. Você não nega, mas também não se rende a isso. Você a abraça.”

Kobe Bryant

## AGRADECIMENTOS

É impossível fantasiar um mundo em que minha família não seja a razão das minhas lutas e das minhas vitórias, é graças a eles que tenho a força para enfrentar os desafios e superar os caminhos mais tortuosos, é muito viva a lembrança de meu pai, Daniel, aconselhando-me a participar do programa de seleção para a primeira turma de mestrado da Jaqueira. Não fosse ele, não teria vivido alguns dos anos mais gratificantes da minha vida.

Assim, agradeço a meu pai, Daniel, minha mãe, Silvana e minha irmã, Letícia, pois são minha fundação, meus pilares e que diariamente se esforçam para demonstrar o quanto sou amado.

Agradeço a minha esposa, Camilla, minha parceira de vida, mulher com quem dividi todas as angústias, preocupações, que me acolheu e me acalentou quando a ansiedade e o medo da incerteza do amanhã em meio a uma pandemia, irrompiam minha concentração e impediam meus estudos e pesquisas para a produção deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho, que foi muito além do papel que lhe cabia, foi professor, foi mestre, foi guia, foi quem fomentou este trabalho, honrou-me ao abrir as portas de sua Alexandria, dando-me acesso aos escritos que se tornaram a tinta usada em cada palavra deste trabalho, não apenas me dando embasamento teórico e científico, mas fomentando meus pensamentos, minhas ideias, sem os quais nada aqui posto seria possível.

À Coordenação do PPGDIR/UFAM, em especial aos Professores Doutores Adriano Fernandes Ferreira e Rafael da Silva Menezes, verdadeiros heróis, que lutaram e lutam pelo Programa, que não mediram esforços no enfrentamento das dificuldades impostas pela pandemia e que abriram portas, dando-me acesso a caminhos, à primeira vista, inalcançáveis.

A todos os professores do PPGDIR/UFAM, que com esmero proporcionaram aulas, leituras, discussões, que foram muito além de meros créditos em um Histórico Escolar, trouxeram-me novas óticas e novas perspectivas sobre o Direito e a Amazônia.

A todos os colegas de turma, companheiros de luta, com os quais tenho o privilégio de dividir a honraria de compor a primeira turma de mestrado da Faculdade Direito da Universidade Federal do Amazonas.

E por fim, a seu Cícero, meu sogro, um dos mais de 646 mil ceifados pela pandemia e pelo negacionismo de políticos, falecido em um mundo que já possuía a vacina. Um homem de muita luz, espírito jocoso, um pai dedicado, ao senhor todas as minhas homenagens.

## RESUMO

A presente pesquisa trata do estudo sobre aplicação do Orçamento Participativo nos municípios do interior do estado do Amazonas e como a implementação desta ferramenta de participação direta pode influenciar na melhoria da gestão pública e conseqüentemente na qualidade de vida dos munícipes do interior, assim como proporcionar um fortalecimento democrático por meio do controle social. Para tanto, o trabalho se debruça sobre a teoria da democracia, por meio de pesquisa bibliográfica, com ênfase na compreensão dos aspectos atinentes aos modelos representativo, participativo e deliberativo, sob o ensejo de explorar os aspectos que os diferenciam e as principais falhas e dificuldades atinentes a cada um destes modelos. A partir desta reflexão poder-se-á dirimir as razões que levam a vislumbrar o Orçamento Participativo como ferramenta de fortalecimento da democracia e da atuação cidadã, bem como compreender os preceitos que cercam a *accountability*, como uma obrigação imposta aos gestores públicos de justificarem seus atos e apresentarem à sociedade como buscam e lutam pelo interesse público. Neste ínterim, inicia-se as explanações quanto ao Orçamento Participativo, que se darão por meio da análise da legislação brasileira, assim como, da experiência de mais de trinta anos deste instrumento em Porto Alegre – RS, valendo-se de técnicas das pesquisas explicativa e exploratória. Constatado os pontos positivos e negativos do Orçamento Participativo, avança-se para a contextualização do cenário amazonense, por meio do método hipotético-dedutivo. O estado do Amazonas por ser detentor de características *sui generis*, que impõem a sua população condições singulares, tanto em razão de elementos geográficos, como por questões socioeconômicas, demanda uma avaliação específica. Para comprovar o feito, vale-se do levantamento de dados feitos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e, pontualmente, do seu Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM, que retrata a situação dos municípios do interior do Amazonas nos últimos trinta anos, sob a ótica da educação, saúde e renda. Demonstradas as particularidades do estado-continente, Amazonas, passa-se à reflexão sobre o papel que o Orçamento Participativo deve assumir para que se garanta uma melhoria da qualidade de vida das populações do interior. Ao fim, apresenta-se os primeiros passos para a efetiva implementação da ferramenta à realidade amazonense, de forma a se ter um documento norteador, que também deve ser visto como um combustível para consecução do feito. Nestes primeiros passos dá-se ênfase ao papel de cada um dos agentes necessariamente envolvidos: Poder Executivo, Legislativo e sociedade civil, mas também se destaca a possibilidade de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, como agente externo, garantidor não apenas do cumprimento dos preceitos e princípios constitucionais, como também de educador, orientando os envolvidos quanto aos aspectos técnicos ligados à utilização do Orçamento Participativo.

**Palavras-chave:** Democracia, *Accountability*, Controle social, Orçamento participativo, Amazonas.

## ABSTRACT

The present research deals with a study on the application of the Participatory Budget in the municipalities of the interior of the state of Amazonas and how the implementation of this direct participation tool can influence the improvement of public management and consequently the quality of life of the inhabitants of the interior, as well as providing a democratic strengthening through social control. To this end, the work will focus on the theory of democracy, through bibliographic research, with emphasis on understanding the aspects related to the representative, participatory and deliberative models, under the opportunity to explore the aspects that differentiate them and the main flaws and difficulties pertaining to each of these models. From this reflection, it will be possible to resolve the reasons that lead to envision the Participatory Budget as a tool for strengthening democracy and citizen action, as well as understanding the precepts that surround accountability, as an obligation imposed on public managers to justify their actions. acts and present to society how they seek and fight for the public interest. In the meantime, the explanations regarding the Participatory Budget will begin, which will take place through the analysis of Brazilian legislation, as well as the experience of more than thirty years of this instrument in Porto Alegre - RS, using techniques of explanatory research. and exploratory. Once the positive and negative aspects of the Participatory Budget have been verified, we proceed to contextualize the Amazonian scenario, through the hypothetical-deductive method. The state of Amazonas, as the holder of sui generis characteristics, which impose unique conditions on its population, both due to geographic elements and socioeconomic issues, demands a specific assessment. In order to prove this fact, it makes use of a survey of data made by the Brazilian Institute of Geography and Statistics – IBGE and, occasionally, of its Human Development Index of Municipalities – HDI-M, which portrays the situation of the municipalities in the interior of Amazonas in the thirty years, from the perspective of education, health and income. Having demonstrated the particularities of the mainland state, Amazonas, we move on to a reflection on the role that the Participatory Budget should assume in order to guarantee an improvement in the quality of life of the populations in the interior. In the end, the first steps for the effective implementation of the tool to the Amazonian reality are presented, in order to have a guiding document, which should also be seen as a fuel for achieving the feat. In these first steps, emphasis is given to the role of each of the agents necessarily involved: Executive, Legislative and civil society, but also the possibility of acting by the Court of Auditors of the State of Amazonas, as an external agent, guarantor not only of the compliance with constitutional principles and precepts, as well as an educator, guiding those involved in the technical aspects related to the use of the Participatory Budget.

**Keywords:** Democracy, Accountability, Social control, Participatory budgeting; Amazonas.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAM	Associação Amazonense de Municípios
AM	Estado do Amazonas
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CLAD	<i>Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo</i>
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNT	Confederação Nacional de Transporte
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CRC	Coordenação das Relações com a Comunidade
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte
EC	Emenda Constitucional
ECP	Escola de Contas Públicas
EFS	Entidades de Fiscalização Superiores
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GAPLAN	Gabinete de Planejamento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano do Município
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização não-governamental
OP	Orçamento Participativo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC	Poder de Paridade de Compra
PT	Partido dos Trabalhadores
RS	Estado do Rio Grande do Sul
TCE/AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre/RS

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Metodologia para distribuição do investimento em pavimentação – Porto Alegre	86
Figura 2: Regiões e prioridades do OP em Porto Alegre	88
Figura 3: Metodologia do IDHM de 2013	95
Figura 4: A floresta amazônica	101
Figura 5: Malhas viária e fluvial do Amazonas	102
Figura 6: Ambulancha	105
Figura 7: Ribeirinho preparando o peixe	112
Figura 8: Galinheiro	112
Figura 9: Casa ribeirinha	112
Figura 10: Diário Oficial dos Municípios do Estado do Amazonas • ANO VI   N° 1322	114
Figura 11: Anexo de metas e prioridades: LDO 2020 de Parintins.	114
Figura 12: Divisão dos municípios – calhas dos rios	116

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Ciclo do OP em Porto Alegre	87
Quadro 2: Municípios selecionados para o levantamento de leis que tratem do Orçamento Participativo	96
Quadro 3: Distâncias dos municípios do Amazonas em relação à capital, Manaus	103
Quadro 4: Cálculo do IDH	107
Quadro 5: Faixa de Desenvolvimento Humano dos Municípios Brasileiros	108
Quadro 6: Metodologia de cálculo do IDHM brasileiro	109
Quadro 7: Ranking IDHM dos municípios do Amazonas	109
Quadro 8: Divisão dos municípios do Amazonas por Calha de rios	115
Quadro 9: Municípios selecionados para o levantamento de leis que tratem do Orçamento Participativo	117
Quadro 10: Leis Orçamentárias de Barcelos no quadriênio 2018-2021	117
Quadro 11: Leis Orçamentárias de Tabatinga no quadriênio 2018-2021	118
Quadro 12: Leis Orçamentárias de Parintins no quadriênio 2018-2021	118
Quadro 13: Leis Orçamentárias de Eirunepé no quadriênio 2018-2021	118
Quadro 14: Leis Orçamentárias de Manicoré no quadriênio 2018-2021	119
Quadro 15: Leis Orçamentárias de Maués no quadriênio 2018-2021	119
Quadro 16: Leis Orçamentárias de Lábrea no quadriênio 2018-2021	119
Quadro 17: Leis Orçamentárias de Autazes no quadriênio 2018-2021	120
Quadro 18: Leis Orçamentárias de Tefé no quadriênio 2018-2021	120
Quadro 19: Leis municipais que tratam do Orçamento Participativo no interior do Amazonas	122
Quadro 20: Estrutura Administrativa básica do OP	140
Quadro 21: Cronograma do OP	141

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1 – DIÁLOGOS SOBRE A DEMOCRACIA EM UM CENÁRIO DE CRISE DE REPRESENTATIVIDADE NO BRASIL DO SÉCULO XXI.....</b>	<b>20</b>
1.1 Democracia contemporânea: política e construção.....	20
1.2 Elementos da democracia real: regras e instituições essenciais.....	28
1.3 Diferenças e correlações entre as democracias direta, representativa, participativa e deliberativa.....	33
1.3.1 Democracia direta, respostas dadas pela representação e os desafios frente à atualidade .....	33
1.3.2 Democracia participativa e deliberativa: desafios decorrentes do aumento de escala	39
1.4 Representação: aspectos e dificuldades .....	47
<b>CAPÍTULO 2 – <i>ACCOUNTABILITY</i> NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA, A IMPORTÂNCIA DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E O FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....</b>	<b>55</b>
2.1 A Constituição Federal de 1988, controle sobre a Administração Pública e algumas ferramentas de participação popular: plebiscito, referendo, iniciativa popular e orçamento participativo.....	58
2.2 <i>Accountability</i> na Administração Pública brasileira: panorama jurídico e histórico no Brasil e o papel do controle social .....	68
2.3 Orçamento Participativo no Brasil: o início da experiência.....	76
2.4 Orçamento Participativo em Porto Alegre: funcionamento e metodologia em seu primeiro formato .....	82
<b>CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>89</b>
3.1 Delineamento da pesquisa.....	89
3.1.1 Critérios técnicos para escolha do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM para contextualização socioeconômica do interior do Amazonas .....	93
3.2 Levantamento de dados para a confirmação, por amostragem, da inexistência de experiências de implementação e/ou instrumentalização do Orçamento Participativo nos municípios do interior do Amazonas no interregno do PPA 2018-2021 .....	96
<b>CAPÍTULO 4 – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A BUSCA POR UMA DEMOCRACIA REDISTRIBUTIVA NO CONTEXTO AMAZÔNICO .....</b>	<b>98</b>
4.1 O contexto Amazônico: os desafios geográficos de um estado-continente.....	101
4.2 O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM no Amazonas: a realidade amazônica sob a ótica estatística do índice .....	106

4.3	A busca pelo Orçamento Participativo no interior do estado do Amazonas: o recorte feito por meio das leis orçamentárias no quadriênio 2018-2021 e a carência de instrumentos de participação direta .....	113
4.4	Orçamento Participativo sob uma nova perspectiva: um instrumento de participação cidadã para a melhoria da qualidade da gestão pública no interior do Amazonas .....	125
4.5	O aprimoramento da democracia representativa por meio do fortalecimento da <i>accountability</i> e do controle social: como a participação cidadã pode dar sustentabilidade ao Orçamento Participativo no Amazonas .....	130
4.6	Primeiros passos para a implementação do Orçamento Participativo no interior do Amazonas.....	136
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>		<b>144</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>		<b>151</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil vive um momento político singular (ANDERSON, 2019), o engajamento popular e a luta contra a corrupção tornaram-se o palco do cotidiano dos cidadãos brasileiros, e não sem um porquê. Altas taxas de desemprego (GARCIA, 2020), crises nos serviços públicos mais básicos, escândalos crescentes envolvendo os mais diversos atores políticos, desvios de verbas e por vezes um total desapego à legalidade e a moralidade, colocam em crise o sistema representativo adotado pela democracia brasileira. Torna-se imprescindível apresentar ferramentas mais efetivas tanto no controle, quanto para a participação popular.

No interior do estado do Amazonas as consequências de uma gestão ineficiente e/ou apartada do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado são demasiado gravosas. A realidade dos municípios é cruel (IBGE, 2020), distâncias continentais separam os interioranos da capital: Manaus, barreiras geográficas que dificultam o usufruto do conjunto básico de direitos previstos na Constituição Federal, circunstâncias tais que fazem da Administração Pública protagonista na vida de muitos.

E é sob essa ótica, que se faz necessária a criação de um mecanismo agregador de elementos da democracia representativa e participativa, que atenda aos anseios da população que não mais vê na gestão imperativa e hegemônica, comum à Administração Pública hodierna, qualquer reflexo de participação popular nas decisões estatais (MOUNK, 2019).

Nos findos da década de 1980 o Estado brasileiro foi submetido a mudanças estruturais de grande proporção. A sociedade assumiu um importante papel no processo de transição democrática e no estabelecimento do Estado Democrático de Direito (ABERS; BÜLOW, 2011). As lutas contra as desigualdades sociais e um gradual aumento do interesse popular sobre as decisões políticas refletiram na própria Constituição Federal de 1988, que foi promulgada com elementos e características sem precedentes na história política brasileira.

A Democracia deve ser vista como um regime político que se estabelece sobre os pilares da liberdade e da igualdade entre os seres humanos (BONAVIDES, 2001), e cujos caminhos são traçados através de decisões resultantes do consenso do povo, de forma direta ou através de representantes escolhidos livremente pelos cidadãos, reais titulares da soberania estatal.

Não basta dar ao povo a possibilidade de escolher os seus representantes, o princípio democrático exige a existência de formas de participação efetiva nas escolhas e diretrizes da

gestão governamental. Cabe ao Estado criar a estrutura que permita a participação social, para legitimar os caminhos a serem seguidos em nome do bem-estar social e do interesse público.

A gestão participativa desponta como tendência na democracia moderna; experiências como a de Porto Alegre e Belo Horizonte, no Brasil (AVRITZER, 2008), comprovam o anseio da sociedade por uma gestão mais democrática e inclusiva. Para alcançar uma gestão participativa, é imperiosa a participação efetiva da sociedade no planejamento e construção da gestão, ou seja, permitir um envolvimento desde a concepção até a concretização da diretriz. Influenciar a formulação, implementação, fiscalização e avaliação das ações governamentais é o caminho almejado pelo cidadão moderno (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017).

Nesta senda, nasce o presente estudo, que busca apurar a crise de representatividade na democracia brasileira e seus reflexos no grau de insatisfação da sociedade para com os representantes eleitos, na dissonância entre as decisões e prioridades da Administração Pública e o interesse público, e na ineficiência da gestão pública. Não obstante, tratar-se de uma temática nacional, busca-se neste estudo afunilar as questões discutidas para um cenário mais local, dentro de um contexto *sui generis* imposto ao interior do estado do Amazonas. Assim, o trabalho caminhará para a apuração dos impactos desta crise de representatividade no interior do estado do Amazonas, que por suas inúmeras particularidades destoa do contexto nacional e torna as consequências das problemáticas decorrentes desta crise, mais graves para sua população.

Para isso, será necessário a confirmação da relação entre a crise de representatividade, a baixa participação popular na tomada de decisões e a ineficiência na gestão dos recursos públicos, para que então se possa apresentar o instrumento objeto deste estudo: o Orçamento Participativo – OP. Este é tido como ferramenta de política participativa ao nível local, que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. O OP inclui atores sociais, membros de associações de bairro, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação ocorre por meio da constituição de um conselho de delegados. (AVRITZER, 2002, p. 57). O que se pretende com este estudo é demonstrar como a utilização do Orçamento Participativo nos municípios do interior do estado pode corroborar para uma gestão mais democrática e eficiente, bem como fortalecer o controle social no Amazonas.

Assim, defende-se a hipótese de que o orçamento participativo criará para os cidadãos do interior do Amazonas um caminho para a intervenção direta na gestão pública, introduzirá um veículo eficaz para carregar suas reivindicações e exigências, possibilitando, por meio da seleção de prioridades, a escolha das obras e serviços que atenderão às demandas mais iminentes da municipalidade, fazendo com que os escassos investimentos tragam os maiores retornos. Com isso ter-se-á um melhor controle da gestão pública e valorização do princípio da eficiência. Demonstrar que ferramentas de engajamento social, especialmente o Orçamento Participativo (OP), dentro do contexto amazônico, potencializam a democracia participativa e refletem em ganho de equidade, qualidade e eficácia na gestão pública, são caminhos essenciais para o enfrentamento dos problemas que assolam de forma mais intensa as cidades do interior do estado do Amazonas.

Para demonstrar essa precariedade, utilizou-se do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM, que segue as mesmas dimensões do IDH Global, quais sejam: longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. E de igual modo, trata-se de um índice que varia de 0 a 1, sendo que quanto mais perto de um, melhor; representando, desta forma, maior desenvolvimento humano. A escolha deu-se, pois os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros e demonstrar as suas particularidades, contando um pouco da história dessas localidades contextualizando com importantes dimensões do desenvolvimento humano. Ademais, por ser um levantamento realizado desde 1990, permite-se uma apuração das mudanças ocorridas ao longo do tempo, que quando inexistentes, por si, já demonstram o grau de necessidade de intervenção na forma de gerir a Administração Pública local.

No Estado do Amazonas, pertinente aos seus municípios, excetuando a capital que desponta com índice de 0,737, o município que apresenta melhor IDHM é Parintins, cujo índice é de 0,658, seguido de Itapiranga e Presidente Figueiredo, cujos índices são de 0,654 e 0,657, respectivamente.

Dos 20 (vinte) municípios que apresentam piores IDHM do Brasil, 4 (quatro) deles estão localizados no estado do Amazonas. Afastada a capital, o município com melhor índice no estado é Parintins, que em âmbito nacional, está em 2.946º. Logo, fica claro que o estado, em praticamente sua totalidade, está muito aquém do que poderia se esperar de uma região tão rica em biodiversidade e cultura. Ademais, ao se pautar as dificuldades geográficas impostas à maior parte dos municípios tem-se um cenário de isolamento pejorativo de grande parte da



população amazonense. Por essa razão, que se almeja utilizar o Orçamento Participativo para mudar os paradigmas impostos à vida da população do interior do Amazonas.

Para cumprir esta jornada, fez-se a análise da existência da crise de representatividade e do distanciamento entre o cidadão e os agentes políticos eleitos, resultado de um engessamento da democracia representativa, da restrição da esfera pública e de sua privatização pelas elites patrimonialistas. Para então pontuar a importância da construção da cidadania por meio do exercício pleno dos direitos constitucionais e da adoção de ferramentas garantidoras de uma participação popular autônoma; assim como, o valor da implementação de mecanismos de gerenciamento popular sobre as decisões da Administração Pública.

Inafastável a necessidade de se comprovar que o Orçamento Participativo (OP) é o instrumento que dá chance aos cidadãos de interferirem diretamente no orçamento, escolhendo para onde os recursos públicos devem ser destinados e quais as prioridades de atendimento para as demandas sociais, tudo por meio de uma participação equitativa que garanta ao processo transparência e democracia. Para ao fim, evidenciar que o engajamento social e o sentimento de inclusão, aliados à insatisfação generalizada com a ineficiência da gestão pública, exercidos eminentemente por meio de instrumentos de controle, como o OP, catalisam a *accountability*, o controle social e a fiscalização dos recursos públicos e o acompanhamento da execução das metas e programas de governo estabelecidas nas leis orçamentárias.

Portanto, equipar as municipalidades com um instrumento de participação social equitativa sob a gestão pública, garantirá que o processo de elaboração orçamentária seja realizado de forma mais democrática e transparente.

Neste trabalho defende-se que uma política participativa em nível local pode ser capaz de responder a demandas dos setores mais desfavorecidos da sociedade, garantindo uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades do interior do Amazonas. A inclusão de atores sociais na esfera de decisão pública permitirá uma gestão mais eficiente e voltada ao atendimento do interesse público de forma equitativa, afastando agendas políticas e interesses escusos que desvirtuem o papel do Estado. O Orçamento Participativo trará à tona os cidadãos insatisfeitos e calejados com a malversação do erário e o descaso com a população, assim como, fortalecerá o exercício do controle social.

Para alcançar respostas social e juridicamente viáveis, que servirão de esteio para a identificação dos reflexos da implementação de elementos da democracia participativa, pontualmente o Orçamento Participativo, na realidade dos municípios do interior do Estado do Amazonas. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, pois almeja reunir as informações e

dados necessários ao fomento da investigação e da teorização a ser proposta, que também irão identificar as variáveis que deverão ser aplicadas às particularidades decorrentes da realidade amazônica, tudo por meio de paradigmas epistemológicos dedutivos, visando uma abordagem que prevê que os fatos observados se baseiam em teorias e hipóteses que poderão ser aceitas ou rejeitadas.

As técnicas de pesquisa teórica utilizadas fundam-se na pesquisa explicativa e exploratória, pois as leituras e levantamentos feitos ao longo da pesquisa tiveram como objetivo construir uma ponte entre o leitor e o problema de pesquisa, demonstrando os preceitos que geraram a hipótese lançada. Assim, torna-se possível uma análise fática e os desdobramentos teóricos decorrentes a aplicação das variáveis de caso específico em outra realidade. Ademais, por meio do método hipotético-dedutivo, que se traduz na formulação de uma regra geral passível de aplicação em situações particulares; onde formula-se um problema por meio de uma lacuna de conhecimentos, pode-se construir as hipóteses que fomentaram experimentações, que confirmaram a usabilidade da ferramenta aqui apresentada, qual seja, Orçamento Participativo no contexto amazônico. O uso de técnicas como: a pesquisa exploratória, especialmente nos capítulos 1 e 2, onde foram trazidas as descrições e levantamentos teóricos e doutrinários acerca da democracia e do orçamento participativo na qualidade da gestão pública brasileira; e a explicativa-analítica: em especial no capítulo 4, local reservado para a análise conjunta do arcabouço teórico e das fontes de pesquisa empírica como: o levantamento de dados junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e as experiências com Orçamento Participativo – OP na cidade de Porto Alegre, para ao fim produzir um diálogo que confirme a hipótese levantada, qual seja: a formulação de um mecanismo de fortalecimento da democracia participativa no interior do estado do Amazonas.

Métodos complementares foram utilizados para facilitar a apresentação da hipótese e o alcance das soluções a serem aplicáveis à realidade dos municípios do Amazonas. O método dialético construiu o diálogo entre a democracia representativa e a participativa e os seus reflexos no mundo dos fenômenos. O método histórico deu as fundações sob as quais se construiu os objetivos específicos, culminando com o cumprimento do intuito maior deste trabalho, que é gerar saídas e elucidaciones quanto as problemáticas da matéria.

Para reunir os preceitos metodológicos à linha de interpretação adotada neste trabalho, partiu-se da premissa que a participação política é justificada pela ideia de virtude cívica, pela noção de bem comum e pela defesa de relações sociais de corte altruísta, ou seja, em tal perspectiva, para que os interesses sejam defendidos é necessário criar regras que possibilitem que o jogo decorrente da disputa entre objetivos divergentes seja institucionalizado. Isso

implica a construção de mecanismos institucionais para viabilizar a tomada de decisão e para permitir o controle democrático por parte dos cidadãos em tais processos. Em síntese, foram essas as questões que mobilizaram o primeiro movimento analítico. Na sequência do trabalho, foi realizado o segundo movimento analítico, que se refere ao levantamento de informações e à análise do funcionamento do Orçamento Participativo à luz do enquadramento teórico adotado neste trabalho. Para cumprir todas essas metas foi necessário comparar algumas experiências e verificar se existem regularidades. Com esse intuito foi analisada a experiência brasileira mais duradoura: Porto Alegre. Para expor os fundamentos e as análises empreendidas, esta dissertação foi estruturada em quatro capítulos. No primeiro capítulo foram trazidos os fundamentos teóricos da democracia contemporânea a partir dos princípios que conformam a chamada democracia representativa. A apresentação dos dilemas da democracia contemporânea e as especificidades das formulações teóricas de Robert Dahl e de Norberto Bobbio são elementos cruciais desse capítulo. Ainda, se discutiu a chamada crise da representação política. Nesse cenário foi importante analisar a proposta da vertente teórica denominada de Democracia Participativa em contraste com as questões associadas aos desafios da ampliação da participação política e à questão da responsividade dos representantes em relação aos representados. Essa discussão propiciou a análise da relação entre interesse, participação política e aperfeiçoamento das instituições políticas da democracia.

No segundo capítulo foi apresentada uma revisão legislativa brasileira quanto aos mecanismos de participação popular e os de controle social, dando-se foco no papel da *accountability* nas Administrações Públicas e o papel do Orçamento Participativo no Brasil, em especial na cidade de Porto Alegre. No terceiro capítulo abordou-se a metodologia aplicada à pesquisa, destacando, especialmente, as razões para a escolha do IDHM como índice de retratação do contexto socioeconômico do Amazonas, bem como esclarecer como se deu o levantamento das leis orçamentárias e normas infraconstitucionais municipais que previssem elementos ligados ao Orçamento Participativo.

Já no quarto capítulo explorou-se as peculiaridades dos municípios do interior do estado do Amazonas, a precariedade social confirmada pelos baixos índices de desenvolvimento humano (IDHM), e a ligação da manutenção deste quadro com a ineficiência da Administração Pública, apurada com base nos dados produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Esse contexto fundamentou a abordagem das condições institucionais e políticas que contribuíram para a criação de arranjos institucionais voltados para a ampliação da participação no Brasil. Nas seções apresentou-se o debate

presente na literatura especializada, com ênfase em três aspectos: a relação entre participação e representação; questão da autonomia dos participantes e o papel do Poder Executivo; e a discussão do desenho institucional, para que então se avalie se o Orçamento Participativo e o controle social são ferramentas de combate à crise de representatividade e à ineficiência na gestão pública do interior do Amazonas. Por fim, apresentou-se os primeiros passos para a implementação do Orçamento Participativo nos municípios do estado do Amazonas, uma cartilha a ser seguida por aqueles que almejem se valer do Orçamento Participativo como ferramenta de melhoria da qualidade da gestão pública e da abertura do espaço público para a sociedade, real detentora dos interesses que regem toda a Administração Pública.

## **CAPÍTULO 1 – DIÁLOGOS SOBRE A DEMOCRACIA EM UM CENÁRIO DE CRISE DE REPRESENTATIVIDADE NO BRASIL DO SÉCULO XXI**

### **1.1 Democracia contemporânea: política e construção**

O início de qualquer diálogo sobre a democracia demanda uma reflexão sobre a construção epistemológica da sociedade. Analisar conceitos da teoria social e compreender os impactos das mudanças na sociedade ao longo dos séculos é primordial para o debate sobre democracia, esta preocupação ocupa a centralidade do que se almeja com as primeiras páginas deste trabalho. A compreensão das nuances no longo percurso trilhado pela democracia, dá o estio para a análise das problemáticas encontradas nas modernas democracias, especialmente no Brasil.

Neste primeiro capítulo serão expostos os fundamentos teóricos da democracia contemporânea, para tanto parte-se dos princípios que caracterizam e categorizam as óticas predominantes no cenário democrático: a representativa e a liberal. Ao se falar de representatividade ganha destaque, na voz de seus opositores, as barreiras e empecilhos responsáveis pela limitação da participação política e as escassas ferramentas de controle à disposição da sociedade, nuances que retratam um abismo entre os representantes e os representados. Os críticos desta vertente apontam que há um constante desvirtuamento da ideia de soberania popular e com isso um distanciamento da noção clássica de democracia, em que o poder é exercido diretamente pelo povo. Mas aduzir tais críticas sem elucidar o palco em que este debate ocorre é leviano, portanto, é necessário retomar as construções teóricas que contribuíram para formatar a teoria democrática que se tornou predominante a partir da segunda metade do século XX. Alcançar este resgate teórico demanda a utilização de autores clássicos da teoria democrática contemporânea. O estrato e vertente teórica adotados neste trabalho circundam os textos de Robert Dahl, Norberto Bobbio e John Dunn, autores que são particularmente importantes em função da contribuição teórica e por sustentarem um esgotamento do modelo representativo e a necessária expansão da democracia participativa.

Com este referencial teórico almeja-se deter o embasamento necessário para dialogar com as perspectivas teóricas que reforçam o discurso sobre a crise da representação política e defendem as vertentes da democracia participativa e da democracia deliberativa.

Os Estados democráticos do ocidente no século XIX traçaram um paralelo entre a ideia democrática e a representação política, o entrelace entre princípios e objetivos destas

ideias corroborou para o perfil traçado para democracia contemporânea, Robert Dahl (2012) aduz que a primeira grande mudança foi a passagem da ideia e da prática do governo de poucos para a ideia e a prática de governo de muitos. Este desafio é vislumbrado desde a Grécia antiga, que para enfrentar o problema do aumento de escala, concebeu as ferramentas para a aplicabilidade nas cidades-estados. A história mostra que o sucesso da implementação de um governo por muitos é raríssimo, dando-se apenas em contextos diminutos, fato ratificado pelo quase desaparecimento desta modalidade de governo ao longo dos séculos vindouros. No entanto, a concepção de um sistema político ideal fundado na participação direta dos cidadãos nunca teria perdido o seu poder de atração sobre a imaginação política (DAHL, 2012, p. 11). Vislumbrar a democracia por meio da ótica das cidades-estados não é factível, o advento do Estado moderno apresenta desafios e barreiras que tornam obsoleta a construção de um planejamento por este primeiro viés. Essa necessária transformação de contexto é enfaticamente percebida no século XIX na Europa ocidental e é neste cenário que se vislumbra relances do ideal democrático como uma força política universal, como uma ideologia (DAHL, 2012, p. 12). Essa transição alterou a matriz por trás da concepção de um processo democrático. A mudança proporcionada pelo palco de implementação – antigas cidades-estados para o moderno Estado nacional – impôs um grande aumento de escala, que, logicamente, alterou o desenho democrático até então existente.

Este cenário proporcionou a institucionalização da democracia representativa. Ao se dissecar essa mudança, constata-se a associação das transformações sociais vividas no século XIX com as tradições filosóficas da escola aristotélica e de Platão. O olhar atento permite o vislumbre da ideia grega do governo dos muitos caracterizado pela tomada de decisão política por meio da participação direta dos cidadãos em assembleia com as contribuições da tradição republicana, principalmente do republicanismo democrático oriundo da substituição da antiga ideia de governo misto pela ideia da separação constitucional e institucional dos poderes (formulada por Montesquieu) em três partes: a legislativa, a executiva e a judiciária. Conforme se vê em Robert Dahl (2012), a partir do século XVII é possível constatar a ideia de que um corpo legislativo, apesar de deliberativo, não alcançaria a totalidade dos cidadãos, mas unicamente os próprios atores que o compõe. A noção de representatividade e de responsabilidade perante os eleitores teria ficado de fora teoria e da prática do governo democrático desde a Grécia clássica até o século XVII (DAHL, 2012, p. 39). A quebra desse paradigma vai se dar de forma mais notória com a Revolução Inglesa, uma das primeiras revoluções burguesas que limitaram o poder de um rei absolutista e que fomentou o início da monarquia constitucional na Inglaterra; e com o incremento dos conceitos de sufrágio e das

respostas do governo a um eleitorado mais amplo. Robert Dahl (2012, p. 41) afirma que esse conjunto elementos constituiu os primórdios da associação entre a noção clássica de democracia e a lógica da representação. Nessa senda:

Na prática, a representação não foi inventada pelos democratas, mas desenvolvida como uma instituição medieval de governo monárquico e aristocrático (ver, por exemplo, Mansfield 1968). Seus primórdios encontram-se, principalmente na Inglaterra e na Suécia, nas assembleias convocadas pelos monarcas, ou às vezes pelos próprios nobres, para tratar de assuntos de Estado importantes: impostos, guerras, a sucessão do trono e assim por diante. No esquema típico, os convocados vinham de vários Estados que deviam representar e havia reuniões separadas para os representantes de cada um deles. Com o tempo, os Estados foram reduzidos a dois, lordes e comuns, que eram, é claro, representados em casas separadas (como vimos, um arranjo que criou um problema para os Whigs radicais do século XVIII, que tiveram dificuldade em explicar por que uma segunda câmara era necessária numa república democrática). (DAHL, 1992, p. 43)

Assim, fica evidente que para Robert Dahl (2012), no século XVIII, a democracia já poderia assumir uma nova forma e dimensão, se a ideia clássica grega do governo do povo fosse unida à prática da representação. Essa metamorfose potencializaria a capacidade da sociedade se autogovernar, pois no cerne do Estado nacional florescem novas concepções de liberdade e amplia-se o conceito de direito individuais e coletivos, feitos que fomentam a consciência cidadã e iluminam caminhos a serem seguidos pelo indivíduo que entende a importância do seu papel no contexto democrático. Não obstante, essa mesma metamorfose impôs novos desafios, talvez o maior seja o distanciamento da sociedade para com as instituições governamentais da democracia representativa, quadro notoriamente diverso do que se tinha nas Assembleias de Cidadãos das cidades-estados. Outro empecilho decorre da grande variedade de interesses e de grupos de interesses encontrados nos Estados modernos, heterogeneidade que amplia os conflitos políticos. Esses novos desafios proporcionam conflitos entre a teoria e a prática, assim como, entre as várias concepções de governo democrático (DAHL, 2012, p. 44-45). Formam-se duas complexões do cenário relatado. Uma acerca da noção de representação política e a segunda sobre o ideário de igualdade política. Tais mutações são estudadas por Norberto Bobbio (2000), que forma compendio sobre a antiga e a contemporânea democracia. O autor aduz que a democracia dos antigos corresponde à democracia direta e a democracia dos modernos corresponde à democracia representativa. Ao passo que para os contemporâneos a ideia de democracia remete, primordialmente, às eleições, para os antigos a concretização da democracia se dava por meio de cidadãos reunidos em uma assembleia para deliberar sobre os caminhos a serem seguidos pelo Estado. Assim, aos antigos, democracia era sim o poder do povo, diferente dos

contemporâneos, que a veem como poder dos representantes do povo (BOBBIO, 2000, p. 372). A leitura de Norberto Bobbio (2000) leva à conclusão de que a conexão entre democracia e pleito eleitoral é resultado de visões modernas da democracia advindas essencialmente da modalidade representativa.

Como dito, o século XIX foi marcado por progressos significativos no debate democrático, especialmente após a séculos de letargia. Conforme enaltece Norberto Bobbio (2000), o processo se caracterizou pela ampliação progressiva dos direitos individuais e, especificamente, do direito de eleger os representantes políticos, que passaria a ser a regra dentro dos processos decisórios. Da mesma forma, válido recordar que este caminho se tornou inevitável face aos desafios impostos pelo aumento de escala, fazendo da democracia representativa uma solução institucional necessária para viabilizar a ideia de um governo democrático.

Os séculos de letargia não se justificam por um único fator, mas Norberto Bobbio (2000) destaca o ponto fulcral para justificar o fato. Não obstante a imagem romantizada atual dos governos democráticos, há alguns séculos a democracia era contundentemente mal vista, pois pressupunha-se que a máxima: o poder é do povo; levaria a um governo repleto dos piores “vícios da licenciosidade, do desregramento, da ignorância, da incompetência, da insensatez, da agressividade e da intolerância.” (BOBBIO, 2000, p. 375). Para as altas castas a democracia seria o governo dos pobres, o que era impraticável, pois os pobres por nada possuíam, não tinham o direito de governar e se caso o tivessem apenas levariam o Estado ao desastre (BOBBIO, 2000). Assim a desconstrução do preconceito, primeiramente demandaria a dissociação do povo à ignorância e pobreza (BOBBIO, 2000, p. 377). Outro elemento necessário à mudança do paradigma seria a concretização da igualdade política, pois assim respeitar-se-ia a essência da democracia, qual seja: o exercício do poder por uma coletividade não restringida por qualquer ideia de casta ou privilégios segregadores e não isonômicos. O ponto central seria a construção da noção de indivíduo, qualquer um, enquanto sujeito de direitos.

Essas presunções motivaram um questionamento comum aos textos de Norberto Bobbio, Robert Dahl e John Dunn: quem é o povo? Quais as implicações do povo como detentor do governo?

Para Robert Dahl (2012) a ideia de povo deve englobar todos os adultos sujeitos às decisões coletivas obrigatórias, mas fica claro, em sua obra, que este nem sempre foi o conceito adotado. Ele aduz que Aristóteles tratou a democracia sob a ótica da “racionalização filosófica” da escravidão; que Locke e Rousseau, apesar de se valerem de expressões



generalistas como: “todos os homens”, o faziam conscientes dos pesados limites de sua época ao se conceituar quem é cidadão. Nesta senda, Robert Dahl (2012) discorre sobre os preceitos adotados por Schumpeter, especialmente o que define o povo como um conjunto mutável, definido por cada país democrático de acordo com seu momento histórico; e os refuta categoricamente, pois para ele, esse pensar, é incapaz de confirmar se um determinado país é ou não democrático. Aduzir que a definição de povo é volátil é afirmar que o povo pode ser uma mera fração da população, permitiria que uma aristocracia, uma oligarquia ou um despotismo fossem considerados governos democráticos. Este resgate histórico permite a conclusão de que o direito à cidadania era circunstancial e não categórico. Em contraponto, Roberto Dahl (2012) sustenta que independente das diferenças normativas e da diversidade dos momentos históricos:

Se a pretensão à cidadania é um direito categórico e universal de todos os seres humanos, isso significa que, em todos os grupos humanos, sempre existe um *demos*, e este sempre deve ser inclusivo. Em outras palavras, em todos os grupos de pessoas que desejam estabelecer ou manter uma associação com um governo capaz de tomar decisões vinculativas, o Princípio Forte de Igualdade a mais importante das condições para o processo democrático descritas há pouco -deve, necessariamente, existir. (DAHL, 2012, p.199)

Assim, constata-se que as discussões sobre democracia pairam sobre conceitos aos quais está intimamente associada, como: indivíduo, cidadania e igualdade política. Caracterizar a democracia atual demanda a compreensão do enlace entre o liberalismo, individualismo e democracia (BOBBIO, 2000). Norberto Bobbio (2000) aduz que a concepção de cidadania está diretamente relacionada à um ideário que teve grande peso na fundação da democracia contemporânea, qual seja: o liberalismo. Para iniciar as deliberações sobre o tema, necessário um corte histórico, toma-se o período de transição entre o estado liberal para o estado democrático nos idos dos séculos XIX e XX. Em poucas linhas, consubstanciado no entendimento de Norberto Bobbio, aduz-se que o Estado liberal constituído inicialmente por reflexo a uma demanda de limitação do poder tradicional, decorreu de uma reação da burguesia em ascensão ao costumeiro abuso de poder, forçou-se uma regulamentação que dessa as garantias constitucionais necessárias, em especial, ao seguimento em ascensão. Para Norberto Bobbio (2000) há duas grandes contribuições do Estado liberal para a democracia moderna: a separação de poderes e a subordinação de todo poder estatal às regras constitucionais. Ambas buscam garantir os direitos do indivíduo frente ao poder estatal. O percorrer histórico atesta a transição do Estado liberal para o democrático, não sendo o foco deste trabalho adentrar em suas nuances, não obstante, seguindo a linha traçada por Norberto Bobbio (2000, p. 256), destacam-se dois institutos provenientes destas

circunstâncias de transição: I) a eleição direta e periódica dos governantes, ou seja, a constitucionalização do “poder do povo” por meio do sufrágio universal; II) a constitucionalização da oposição, o que assegura a existência de um poder alternativo. Foram estas as marcas encontradas nos Estados democráticos do século XX, que na prática consubstanciaram: o sufrágio universal, a construção de um sistema representativo e a utilização do princípio majoritário nos processos decisórios.

Nesse contexto, Norberto Bobbio e Robert Dahl passam a deliberar sobre diferenciação entre democracia ideal e a democracia real. Ambos vislumbram a democracia como um processo, um processo coletivo para tomada de decisão política, portanto, independente se ideal ou real, a democracia irá se entrelaçar a princípios ou fundamentos éticos, valores aqui já apresentados: liberdade individual, a igualdade social, a tolerância e a igualdade política. Logo, a dicotomia entre o real e o ideal está no grau de realização dos valores fundamentais da democracia e à definição de democracia enquanto processo ou conjunto de regras para a tomada de decisões que possam interessar a toda uma coletividade (BOBBIO, 2000). A vida em sociedade não permite o afastamento da necessidade se tomar decisões aplicáveis aos seus membros, para tanto deve haver um arcabouço prévio de regras para legitimar a decisão que é tomada, pois ao final ela ainda será feita por um indivíduo, um grupo destes, normalmente os chamados representantes desta sociedade. Nesta senda, Norberto Bobbio (2000, 2015) constrói raciocínio que perpassa por Max Weber, Karl Popper, Hans Kelsen e Joseph Schumpeter, que afirma a democracia, enquanto regime contraposto a toda forma autocrática de governo, é concebida como um arcabouço de regras para a definição de quem está autorizado a tomar decisões de caráter coletivo e quais os procedimentos a serem observados para garantir a manutenção do caráter democrático deste processo decisório.

As regras que compõem um processo democrático são primordiais para a manutenção das condições fulcrais para um regime democrático. Ainda, conforme Alain Touraine (1996) a definição correta de democracia deve conter o que ela prescreve enquanto ideal e também o que ela descreve em termos de uma realidade. Antes de avançar, válido um interlúdio para tratar da teoria da democracia competitiva. Joseph Schumpeter (2017) ao criticar a teoria clássica da democracia, juntamente a noção do que é bem comum, relata que para os formadores desta teoria clássica o objetivo do método democrático, concretizado por meio de eleições, seria o de chegar a decisões políticas que realizam o bem comum tomadas por representantes escolhidos de forma racional. Seu entendimento refuta o bem comum, pois para ele há na sociedade diferentes compreensões do que é um “bem”, tornando impossível a

sua definição, ademais que a impossibilidade não estaria apenas na conceituação, mas também na forma de alcançá-lo. Reforça a sua crítica alegando que a teoria clássica parte do pressuposto de que a sociedade é composta por cidadãos plenamente informados e conscientes da sua opinião, um nível irreal, alheio a variáveis como a liderança de grupos ou pessoas e a luta dos representantes políticos pelo poder.

O método democrático é explicado por Schumpeter (2017) por um viés mais realista, em que o eleitor não possui uma função ativa no contexto democrático, assim como não é capaz de impor vontades aos políticos, seu papel limitar-se-ia ao pleito eleitoral, momento em que aceitaria ou recusaria aqueles que os governam. Assim, arremata que a democracia é “um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual, o indivíduo adquire o poder de decidir mediante a luta competitiva pelos votos do eleitor” (Schumpeter, 2017, p. 405).

A leitura de Roberto Dahl (2012) elucida o dissenso entre seu pensamento e o de Schumpeter. Para o primeiro a noção de povo, no contexto do *demos*, não é aprofundada na escola schumpeteriana, pois aceita a possibilidade de mutação de sua concepção, permitindo que cada país democrático conceba a sociedade como lhe convier. O feito permite a ocorrência da ditadura da maioria, que por deter o espectro do *demos*, pode se valer desta concepção para excluir e impedir o acesso de grupos minoritários à garantias e direitos fundamentais. Robert Dahl, refuta categoricamente esta ideia, pois trabalha a noção de povo por meio de uma cidadania plenamente inclusiva, aduz que a definição de Schumpeter não possui elementos suficientes para avaliar se um dado sistema é democrático ou não, pois fala de *demos* sem aceitar a igualdade política. (DAHL, 2012, p. 207).

Ainda dentro do tema, há pontos do pensamento schumpeteriano que merecem destaque. Depreende-se que o êxito do método democrática sob esta ótica demanda requisitos pouco igualitários e bastante segregacionistas, como a existência de “material humano” de alta qualidade (SCHUMPETER, 2017, p. 308), desenhado por meio de uma classe política tradicional, voltada para o exercício da atividade política e informada por “padrões morais”. Outro requisito seria a existência de uma burocracia bem treinada, com sentido de dever e espírito corporativo. Independentemente do que caracteriza essas condições, o que se vislumbra é um tipo negativo de elitismo retratado por um grupo ou estrato social detentor dos maiores valores e idoneidade moral, enaltecido em prejuízo aos “populares” (SCHUMPETER, 2017).

Pelo pouco que foi apresentado e com esteio na crítica de Robert Dahl (2012), vê-se que o ideário schumpeteriano é incapaz de dar esteio à uma democracia que prese pela igualdade política. Ultrapassado o ponto, retoma-se dicotomia entre democracia ideal e a real.

Norberto Bobbio (2000, p. 422) aduz que a democracia ideal aspira a liberdade e igualdade, sendo seu ponto de chegada. A democracia seria o instrumento para o atingimento desta meta. Ademais, que no plano ideal há o reconhecimento da autonomia de cada indivíduo, questão alçada a fundamento ético da democracia. A razão disto é que tanto para Roberto Dahl (2001), como para Norberto Bobbio (2000) a principal justificativa da defesa da democracia como a melhor forma de governo é o pressuposto de que o “indivíduo singular, o indivíduo como pessoa moral e racional, é o melhor juiz do seu próprio interesse.” (BOBBIO, 2000, p. 424). Mas é aqui que a dissonância entre o ideal e o real ganha força, pois “se todos os homens fossem racionais não haveria nem mesmo a necessidade de um governo” (BOBBIO, 2000, p. 425), mas o que se nota é que “falta à grande maioria dos indivíduos os conhecimentos necessários para construir um juízo pessoal e fundamentado diante das decisões que se deve tomar” (BOBBIO, 2000, p. 425).

A capacidade de compreender este contraste entre o ideal e real é fundamental para a apreender como a democracia se tornou uma via, um método ou um processo para a tomada de decisão coletiva. A conjugação de Roberto Dahl (2001) e Norberto Bobbio (2000) é crucial para compreensão dos critérios normativos, das regras e das instituições que vão informar a democracia contemporânea.

Nesta senda, destaco os princípios que caracterizam um processo decisório democrático em Norberto Bobbio:

1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioridade etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos, isto é, cada um deles deve gozar do direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a expresse por ele; 2) o voto de todos os cidadãos deve ter igual peso; 3) todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua própria opinião formada, ao máximo possível, livremente, isto é, em uma livre disputa entre grupos políticos organizados em concorrência entre si; 4) devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções, isto é, entre partidos que tenham programas distintos e alternativos; 5) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições; 6) seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de que será considerado eleito o candidato ou será considerada válida a decisão que obtiver o maior número de votos. (BOBBIO, 2000, p. 427)

Já Robert Dahl (2006, p. 9-10, 2012) aponta como critérios de um processo democrático: 1) a participação efetiva, que seria a garantia dada ao cidadão de, em todo processo de decisões obrigatórias, ter as oportunidades apropriadas para expressar suas preferências e para incorporar temas no programa de ação; 2) igualdade de voto no processo decisório, ou seja, garantir a todos os cidadãos pesos iguais para suas escolhas; 3)

compreensão esclarecida acerca dos fins e meios, sobre as consequências de uma política pública e sobre os demais interesses em jogo; 4) controle final da agenda, que seria a aceitação da *demos* como o melhor juiz dos seus próprios interesses, especialmente quanto aquilo que irá decidir diretamente e o que irá delegar à seu representante; 5) inclusão generalizada de pessoas no *demos*; 6) o respeito aos direitos fundamentais.

Ao longo desta primeira etapa abordou-se a democracia pelas lentes de Roberto Dahl e Norberto Bobbio, a conclusão que extrai é que para ambos, no mundo real, nenhum sistema conseguirá satisfazer todos os princípios atrelados à essência da democracia de forma plena, no entanto, é notório que são estes princípios que constituem a referência fundamental para um estado democrático, pois traduzem os ideais modernos da democracia, eles corroboram para a implementação do conjunto de condições a serem observadas para se afirmar que existe igualdade política. Assim, sobressai-se o questionamento: como tornar estes princípios realizáveis? A resposta ter como pilar à conexão entre a dimensão ideal e real da democracia, pois é na primeira que estão os princípios, as pré-condições da democracia; e na segunda devem estar as instituições políticas, as quais, por sua vez, devem ser permeadas pelos princípios e direitos apresentados acima. Assim, para avançar as discussões sobre democracia, necessário destrinchar esses elementos da democracia real.

## **1.2 Elementos da democracia real: regras e instituições essenciais**

O funcionamento de uma democracia implica o reconhecimento de regras e instituições essenciais para a sua dimensão real, como: regra da maioria, eleição, partidos políticos, representação e participação. Esses elementos, em conjunto, edificam a democracia moderna, mas não há como se afastar da necessidade de abordá-los isoladamente.

O primeiro destes elementos é a regra da maioria. Norberto Bobbio (2000) aduz que esta regra é essencial para os processos democráticos, apesar de ser incapaz de sustenta-los sozinho. Para ele trata-se de um mecanismo de contagem e de validação dos votos, mas que sozinho não garante a igualdade política, pois não impede a criação de regras paralelas que deem maior peso aos votos de determinado grupo. A regra da maioria é um mecanismo para a formação da vontade coletiva que pode ser aplicado de forma mais ou menos democrática a depender da composição que se dá às instâncias decisórias. Ademais, a vitória de uma maioria sempre irá implicar a derrota da minoria. Por isso, que os estudos sobre democracia reforçam a preocupação que se deve ter com as regras institucionalizadas, bem como limites de poder aplicáveis à maioria (BOBBIO, 2000).

Neste diapasão, Norberto Bobbio (2000, p. 441-448) trata dos limites e críticas associados à regra da maioria: 1) limite da validade, o autor aduz ser necessário definir se a regra da maioria deve possuir uma validade absoluta, no sentido de valer em qualquer caso, ou se deve estar subordinada a uma regra superior que impede a sua quebra. Afirma que, a força vinculadora desta regra reside na aceitação, por parte de todos os jogadores, da prevalência do interesse geral de manter as regras, sobre o interesse particular de vencer em um determinado processo decisório; 2) o limite da aplicação, que vem para questionar à existência de temas para os quais o princípio da maioria não poderia ser aplicado, sob o risco de gerar decisões injustas ou inadequadas. Para Norberto Bobbio, a resposta demanda um segundo questionamento: o que é opinável ou não, o que é negociável e do que não é negociável. Logo a busca por esse limite deve partir de alguns pressupostos para se então entender o que pode ou não se submeter a regra da maioria; 3) o limite da eficácia, certas matérias tornam-se praticamente imutáveis dentro de sistemas que enfatizam a maioria, há questões cuja complexidade é tamanha, que mesmo quando há mudanças no caráter ideológico da maioria, ainda se pode ter um engessamento, logo, a aplicação da regra da maioria não assegura que certas mudanças, consideradas importantes para a eficiência de um governo, possam ser implementadas.

Pelas inúmeras limitações, fica claro por que a regra da maioria é apenas um dos elementos essenciais para o funcionamento do sistema democrático, pois isoladamente não é capaz de garantir o sucesso dos processos democráticos.

O segundo elemento é o sufrágio universal e as eleições. Para que estas últimas ocorram em consonância ao ideário democrático, devem ser livres, no sentido de que os cidadãos possam ir às urnas sem se sentirem ameaçados; e justas, ou seja, todos os votos devem ter o mesmo peso. Assim, eleições livres e sufrágio universal são necessários à expressão igualitária da vontade dos cidadãos e para a legitimidade do sistema. Necessário salientar que para a existência do pleito eleitoral depende de prévias leis que o regulem. As eleições são fundamentais para a democracia na atualidade (BOBBIO, 2015, p. 110) na medida em que viabilizam a soberania popular, tornam possível a supremacia do poder ascendente, ou seja, aquele exercido de baixo para cima e que se concretiza na medida em que o sufrágio é alargado ao máximo possível. Não obstante, o caráter fundamental da eleição, como ferramenta de formação da vontade popular e de representação do sistema democrático, esta não é suficiente para garantir a manutenção do ideário (BOBBIO, 2015, p. 162), pois ainda é apenas um meio para o conjunto dos cidadãos definirem quem vai tomar as decisões políticas. O respeito aos princípios, instituições e, especialmente, ao interesse público ainda

depende do conjunto de representantes eleitos nas diferentes esferas de governo, pois serão eles que decidirão sobre as políticas públicas.

Por isso, afirma Norberto Bobbio (2015), o ato de votar, consagrado por meio das eleições, é que torna possível nas sociedades modernas, complexas e pluralistas a realização da ideia de governo do povo. Este ato, aparentemente simples e insuficiente quando visto apenas como forma de agregação de preferências, torna-se grandioso quando observado no seu principal papel: como um esteio dos princípios normativos de um processo democrático, ou seja, como renovação do pacto pela democracia.

O terceiro elemento são os partidos políticos. A democracia contemporânea está atrelada à lógica dos partidos políticos, nesse diapasão, Robert Dahl (2001, p. 155) aduz que os partidos políticos extraem legitimidade dos próprios fundamentos da democracia: liberdade de associação, de expressão, de organização, ademais que cumpre papel importante na mobilização dos cidadãos para a escolha dos representantes e na organização dos próprios representantes, especialmente no âmbito das deliberações parlamentares. No entanto, o percurso histórico da democracia contemporânea mostra alguns percalços proporcionados pela existência dos partidos políticos. Nesta senda, Norberto Bobbio (2000, p. 470), não obstante a necessidade e os benefícios engendrados, aduz que os partidos destruíram a relação direta entre os eleitores e os eleitos, substituindo-a por duas outras interações: a primeira entre os eleitores e os partidos e a segunda entre os partidos e os eleitos. As consequências disto são evidenciadas quando se constata que o eleitor assume papel de autor; o eleito, ou seja, o representante político é apenas ator; enquanto o partido assume os dois papéis, é ator em relação ao eleitor e em relação ao eleito é autor. A dupla função o coloca em lugar central no sistema representativo das democracias contemporâneas, Norberto Bobbio (2000, p. 471) chama isto de partidocracia, sistema em que quem toma as decisões públicas são os partidos e não os representantes enquanto mandatários livres dos eleitores.

Já na visão de Robert Dahl (1997, p. 41) a própria existência de vários partidos em competição faz emergir os dilemas associados aos interesses divergentes, viabilizando elementos essenciais da democracia como: a possibilidade de contestação pública e a participação política, feito que reduziria o aspecto negativo apresentado por Norberto Bobbio (2000). Os elementos destacados por Roberto Dahl (1997) representam a oportunidade de exercer oposição ao governo, bem como, de formar organizações políticas e de se manifestar sobre as mais diversas questões políticas sem o temor de represálias por parte do governo.

Mesmo com as limitações reportadas por Norberto Bobbio (2000), fica evidente da leitura dos dois autores que os partidos são cruciais para a democracia contemporânea na

medida em que estão associados a liberdades e direitos fundamentais dos indivíduos como, por exemplo, a liberdade de associação e de expressão.

Com isto, avança-se para tratar do quarto elemento: a representação política. Aqui, necessário um pequeno hiato para esclarecer que neste momento não se esgotará a tratativa quanto ao elemento, especialmente por este o centro da problematização trazida neste trabalho, assim o foco desta seção é a tratar da lógica da representação para a democracia, ou seja, o conjunto de regras que define tanto quem está autorizado a tomar decisões de caráter coletivo, como quais os procedimentos que devem ser seguidos em tal processo. Norberto Bobbio (2015), com muita sutileza esclarece, algo que pode parecer obvio: a expressão democracia representativa aduz que as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas por pessoas eleitas para essa finalidade por aqueles que fazem parte de tal coletividade. A aparente simplicidade ressoa grandes celeumas: qual a extensão dos poderes do representante; o que é alvo de representação e a quem se aplica; como se constitui essa representação, que por sua vez retumbam os seguintes temas: 1) a discussão em torno do tipo de mandato, na qual, a representação sem vínculo de mandato se contrapõe ao mandato imperativo; 2) a discussão em torno do tipo de representação, na qual, a proposta de representação de interesses gerais se contrapõe à defesa da representação orgânica ou dos interesses específicos de uma dada categoria (BOBBIO, 2015, p. 112-114).

Sob um aspecto objetivo a representação é necessária face aos desafios impostos pelo problema de escala na democracia, pois, como aqui já trabalhado, a existência de um grande número de pessoas com direito de participar das decisões políticas torna impraticável a tomada de decisões coletivas exclusivamente em assembleias e com participação direta dos cidadãos, por isso a eleição de representantes apresenta-se como a alternativa/resolução. Não obstante essa delegação, pensa-se na representação como o exercício de um mandato livre, pois independente de quem e de quantos o elegeram, o detentor do mandato deve decidir tendo como referência os interesses gerais ou bens públicos e não a demanda daqueles que o escolheram. A não obediência deste preceito reverbera na violação do princípio da representação e configura a crise de representatividade que aqui se irá discutir.

Assim, começasse a vislumbrar o enlace entre a qualidade da representação e por que não, da democracia, com a importância do controle social sobre os representantes, já que a queda da qualidade na representação guarda íntima relação com a participação política igualitária e com o aperfeiçoamento dos controles democráticos. É importante compreender que a escolha das pessoas que irão tomar as decisões públicas é diferente da escolha de um procurador, representante dos interesses particulares de cada cidadão. Assim, aduz Norberto



Bobbio (2015, p. 124-125) que cabe aos cidadãos, levando em consideração a diversidade de interesses e a importância da autonomia individual, primeiramente, escolher um conjunto de representantes, que pelo próprio viés democrático da forma de seleção possuíram características e plataformas diversas, para discutir e deliberar sobre os assuntos que implicam decisões que têm consequências para toda a coletividade. O segundo momento é de avaliação, onde estes mesmos cidadãos irão decidir pela continuidade ou não destes representantes, feito que será repetido nas eleições periódicas e livres que se seguirão, mantendo o fluxo de avaliação e substituição. É nesta senda que Norberto Bobbio aduz ter sido esta a solução encontrada para tornar a democracia possível no mundo contemporâneo, mas ele o faz sem negar as limitações do sistema, pois para ele é com o reconhecimento desses limites que se parte para a busca do aperfeiçoamento dos controles democráticos. Os dilemas da democracia representativa, em especial o distanciamento entre sociedade e seus governantes, ditam o debate permanente sobre a transparência no exercício do poder político e sobre a necessidade de ampliar a possibilidade de participação do voto no pleito eleitoral.

Por fim, o quinto elemento é a participação política. Trata-se de ferramenta essencial para o funcionamento da democracia contemporânea. Robert Dahl (2012, p. 542-545) aduz ser fundamental a existência de espaços que permitam a participação política, sendo plenamente compatíveis com a democracia representativa, ao ponto de se configurarem uma condição para o aprimoramento do sistema e para a existência de efetivos mecanismos de controle democrático pela sociedade. Portanto, Robert Dahl (2012) entende ser necessário a redução do distanciamento existente entre a sociedade e seus representantes eleitos e que um dos caminhos para o feito é a dinamização da participação política, ou seja, torná-la adaptável ao contexto e o tipo de reivindicação demandada. Corroborando para este entendimento Maria da Glória Gohn (2019), que aduz que o termo participação se adapta a diferentes interpretações, pois os indivíduos podem participar de diferentes formas, em um contexto serão espectadores, em outro protagonistas da ação. Da leitura conjunta dos autores (TOURAINÉ, 1996, p. 88-92, BOBBIO et al., 1998) define-se três formas de participação: 1) a presença, que retrata a forma mais tangente à participação política, onde o indivíduo não se omite de contribuições pessoais e diretas, são os comportamentos passivos decorrentes da própria condição de cidadão; 2) a ativação, que retrata o comportamento do cidadão dentro e fora da organização política, são atividades disponíveis para o indivíduo que almeja participar ativamente do processo democrático; e 3) a participação em sentido estrito, trata-se do comportamento do indivíduo que, direta ou indiretamente, contribui para a tomada de uma decisão política, por exemplo, quando realiza a escolha pessoal dos dirigentes políticos. Para os autores, o contexto por trás

desta classificação é constatação da relação simbiótica entre a participação política institucionalizada e a democracia.

Nesta senda, aponta a disputa política, especialmente entre os partidos, como elemento central para a renovação dos mandatos e como instrumento da institucionalização da participação. A classificação estabelece como fundação a participação eleitoral, mas se afasta da concepção de que este seria o único momento para a atuação do indivíduo diante do processo democrático. Nesta linha, evidencia-se a importância da ampliação de espaços institucionalizados de participação, refutando as participações sazonais e efêmeras, sem a idealização de um “cidadão total”, figura criticada por Norberto Bobbio (2015, p. 71-72). O autor aduz que o cidadão total é simplificação da vida à política, ou seja, é reduzir de todos os interesses humanos aos interesses da pólis, a politização integral do homem, a resolução do homem no cidadão, a completa eliminação da esfera privada na esfera pública.

A participação plena é uma ideia romantizada de árduo alcance, até mesmo em democracias diretas, não obstante, o que se busca ressaltar nesta seção é que conceito de participação não pode ser reduzido ao mero teor consultivo e eleitoral, há sim uma necessidade de se ter uma sociedade bem informada e interessada pelo processo político democrático, sendo este um dos cerne para a defesa da importância da implementação de ferramentas de participação direta e de valorização do controle social, especialmente quando se almeja a melhora da qualidade da gestão pública.

### **1.3 Diferenças e correlações entre as democracias direta, representativa, participativa e deliberativa**

#### **1.3.1 Democracia direta, respostas dadas pela representação e os desafios frente à atualidade**

O relato histórico apresentado neste trabalho já pautou a democracia direta como o modelo de governo em que o cidadão, individualmente, apresenta diretamente sua posição a respeito das decisões coletivas. Na esteira do referencial teórico adotado nesta primeira etapa, vale-se de Norberto Bobbio (2007, p. 154) para conceituar democracia direta, segundo o autor todas as formas de participação no poder que não utilizam nenhuma forma de representação na tomada de decisão poderiam ser classificadas como democracias diretas. Assim, são exemplos: I) o governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e, portanto, revogável; II) o governo de assembleia, sem representantes e sem delegados; III) o *referendum*. Dos exemplos trazidos por Norberto Bobbio, válido destacar, inicialmente, o

referendo. Este é comumente apresentado como a possibilidade de realização da democracia direta na democracia contemporânea, inclusive, sendo alçado a ferramenta de correção para as imperfeições encontradas na democracia representativa. No entanto, Robert Dahl (2012) aduz ser o referendo uma resposta insatisfatória, pois o real problema consiste na distorção do debate produzida pelo fato de os cidadãos se limitarem a manifestar a concordância ou discordância em relação a uma alternativa que, mesmo sendo sensata, é extremamente circunscrita, pois o principal debate associado ao referendo é aquele travado pela minoria que decide o que exatamente será perguntado ao eleitorado, condicionando o caminho “escolhido” pela sociedade às opções escolhidas por essa minoria.

Nesta esteira, Robert Dahl (2012), com fulcro nas experiências de referendo dos Estados Unidos e da Suíça, ratifica a preocupação com a problemática da minoria. Para ele o número cada vez menor de votantes e seu pouco conhecimento dos temas, os líderes manipuladores podem na realidade exercer mais influência nos referendos do que na democracia direta ou por grupos representativos. Ainda sob esta lente crítica, Robert Dahl (2012) enfatiza que ao considerar a democracia direta como a única forma legítima de um corpo político, como teria feito Rousseau, é uma das mais ilusórias utopias desde a República de Platão. Aduz que ao estabelecer a escolha pessoal como fundamento da legitimidade democrática, Rousseau foi muito moderno, mas não conjecturou as problemáticas da modernidade, o aumento populacional e o conseqüente aumento de escala foram circunstâncias não consideradas por Rousseau, que se ateu aos limites das cidades-estados. Neste ponto, válido destacar as críticas de Robert Dahl à Rousseau, pois elucidam as razões para busca de modelos alternativos ao direto, mas ainda assim democráticos. Para ele (2012, p. 339), há insuficiências na argumentação de Rousseau: a primeira é o tratamento dado ao sectarismo. Na perspectiva da democracia direta o sectarismo e/ou as facções são problemas que devem ser evitados. No entanto, na democracia representativa, face a inevitabilidade disto, o que se deve buscar são instituições para combater os efeitos nocivos do sectarismo. Por isso, para Robert Dahl a inadvertência de Rousseau reduz o sectarismo a dois aspectos: ingênuo ou maquiavélico, o primeiro decorre da visão homogênea e harmoniosa de povo; o segundo é visto quando usam a retórica do poder ao povo para ocultar intenções de conquistar o poder para sua própria facção.

A segunda estaria na negação ao problema decorrente do aumento de escala. Afirmar a democracia direta como alternativa única para o sistema democrático é desconsiderar a existência dos Estados Modernos, é desconsiderar o crescimento populacional, pois se a única forma legítima de tomada de decisão fosse por meio do povo em assembleia, pouquíssimos

Estados Modernos poderiam afirmar a existência de um governo democrático, já que é materialmente inviável dar voz e voto a totalidade da população, ainda mais se a escolha dependesse de unanimidade. Assim, Robert Dahl conclui afirmando que “insistir na democracia direta como forma exclusiva de democracia é condenar o ‘povo’ a impotência.” (DAHL, 1999, p. 104 apud AZEVEDO, 2012, p. 59).

Nesta senda, válido ainda colacionar a síntese produzida por Robert Dahl (2001, p. 123) quanto as dificuldades encontradas na democracia direta e da tomada de decisão em assembleia: I) as oportunidades para a participação rapidamente diminuem com o tamanho do corpo de cidadãos; II) o número máximo de participantes numa única reunião com probabilidade de se expressar pela oratória é muito pequeno, bem menos que uma centena; III) os membros da assembleia com plena participação se tornam representantes dos outros, exceto no voto; IV) mesmo numa unidade governada pela democracia de assembleia é provável que exista uma espécie de sistema de representação; V) nada garante que os membros dotados do direito de plena participação sejam representantes do resto; VI) para proporcionar um sistema satisfatório para selecionar representantes é razoável que os cidadãos prefiram eleger seus representantes em eleições livres e justas.

O que se extrai dos dizeres de Robert Dahl (2001) é que a democracia direta é ineficaz diante da realidade dos Estados Modernos, não à toa que novos modelos foram desenvolvidos. Por isso, nesta seção almeja-se traçar os paralelos entre os diferentes modelos, para que então se extraia os pontos positivos e negativos de cada, pois como aduz Robert Dahl (2001, p. 124): os “limites inexoráveis impostos pela interação do tempo exigido para um ato de participação e o número de cidadãos autorizados a participar” sinalizam o dilema que informa a democracia, um constate embate entre a participação e a legitimidade do sistema.

A concepção do governo representativo como expressão da vontade soberana do povo por meio da assembleia e de suas leis, difundida pela teoria democrática, traz consigo contradições que limitam a compreensão da representação política na atualidade, bem como as propostas de enfrentamento de seus principais problemas. As expectativas de soberania popular via governo representativo estão alicerçadas em três falsas afirmações: I) o povo governa por meio da escolha dos representantes; II) as leis são universais, pois são resultado da deliberação dos legisladores, e III) o conceito de representação é singular (TOURAINÉ, 1996). Nesta senda, aduz Débora Almeida (2011, p. 109-110), que é a assembleia que produz as normas e não o povo, o qual escolhe entre um conjunto pequeno de partidos e não entre opções de decisões; ademais, que a despolitização do Estado presente na visão liberal da democracia representativa, transforma o Estado em agente incapaz de responder às demandas

republicanas, ou seja, aquelas ligadas às virtudes das instituições, bem como às demandas comunitárias, que são às ligadas ao interesse coletivo.

Dentro deste prisma crítico, Norberto Bobbio (2015) apresenta seis promessas não cumpridas pela democracia representativa. A primeira promessa não cumprida refere-se à centralidade do indivíduo no processo democrático e construção de uma concepção individualista da sociedade. O que se verifica na democracia real é a sociedade dividida em grupos contrapostos e concorrentes, sendo essas coletividades as detentoras do protagonismo político e não os indivíduos. Ao invés de um Estado democrático fundado na soberania popular e característico de uma sociedade homogênea, o que se tem é uma sociedade pluralista sedenta de instrumentos de materialização da democracia (BOBBIO, 2015, p. 42). A segunda promessa diz respeito à representação política em contraposição à representação de interesses. A representação de interesses é uma mera outorga de poderes, uma procuração, que vincula o mandato aos interesses do representado, feito que não deveria servir de parâmetro para a democracia, onde o que se busca é exercício livre do mandato, pois a atribuição que é delegada é a de representa político e não mero procurador. No entanto, destaca Norberto Bobbio (2015, p. 44), que a ideia de representação política tem sido frequentemente desconsiderada. Isto decorre, não apenas em função da existência de grupos em franca disputa pelo alcance dos seus interesses, mas também em função da disciplina partidária, que em certo grau impõe escolhas que se assemelham a um mandato imperativo. A terceira promessa não cumprida seria a derrota do poder oligárquico. A manutenção das oligarquias contraria a noção de liberdade, de autonomia, ideais íntimos à democracia. Nesta senda, Norberto Bobbio (2015, p. 47) trata da captura de ferramentas para o acesso à democracia pelas elites, que mesmo em concorrência pelo voto dos eleitores, podem corroborar para um retorno oligárquico. Além do problema das elites políticas, nota-se a existência de espaços de tomada de decisão ainda não acessados pela democracia, mesmo quando estas decisões atingem a coletividade.

A quarta promessa trata da ampliação dos espaços democráticos e abertura das cúpulas de decisão à sociedade, indo muito além da mera imposição do sufrágio universal. Neste ponto, Norberto Bobbio (2015, p. 48) aduz que o processo de democratização das cúpulas de decisão não estaria associado à passagem de um formato representativo para uma forma direta de democracia, mas sim à passagem da democracia política para uma democracia social, que pode ser traduzida no reconhecimento do rol de direitos e garantias dos cidadãos e na diminuição das desigualdades sociais, visando a ampliação das possibilidades de controle social das ações governamentais. A quinta promessa é a eliminação do poder invisível, que

para Norberto Bobbio (2015, p. 51) é o poder que não está sob controle, é a gestão governamental sem transparência e publicidade. Trata-se de circunstância, em teoria, se opõe diametralmente da democracia, por ser ela uma forma de governo empenhada em desenvolver publicamente as ações e decisões. A publicidade dos atos do governo é importante não apenas porque permite à sociedade conhecer os atos de quem exerce o poder, mas também por ser uma das melhores formas de controlá-los. E na avaliação de Norberto Bobbio (2015), essas democracias carecem de publicidade e transparência. A sexta promessa trata da educação para a cidadania. Neste ponto, Norberto Bobbio (2015, p. 55) destaca que essa promessa faz parte de um argumento recorrente no pensamento democrático, segundo o qual, a educação para a democracia é possível por meio do exercício da prática democrática, trata-se de um aprendizado concomitante à prática democrática e não uma preparação prévia.

A visão crítica de Norberto Bobbio (2015) aponta as problemáticas encontradas no modelo de democracia representativa. É conhecendo estes problemas que se pode sugerir caminhos que propiciem uma atuação mais próxima ao ideário democrático aqui explorado. Por isso, válido ressaltar que além das questões promessas não cumpridas destacadas por Norberto Bobbio (2015), há outros três obstáculos para o alcance da democracia ideal: o governo dos técnicos, aumento do aparato, baixo rendimento, aos quais passa-se a explicar.

O primeiro deles decorre do aumento da complexidade dos procedimentos que visam a solução dos problemas nas sociedades modernas, nesse aspecto aduz Norberto Bobbio (2015, p. 59) que exigência de um governo técnico aproxima a democracia de uma tecnocracia, forma de governo que implica que apenas os poucos com conhecimento especializado são capacitados para decidir. A reduzida preocupação com a acessibilidade das informações e dos procedimentos pode prejudicar um dos pressupostos centrais da democracia: de que todos os indivíduos adultos e autônomos possam decidir a respeito de tudo. O segundo obstáculo caminha no percurso lógico traçado para o primeiro, trata-se da expansão do aparato burocrático. Esta barreira procedimental instala-se com o propósito de gerar poder, mas um poder que emana do topo (BOBBIO, 2015, p. 61), em contramão ao viés democrático em que este poder se encontra na base, no povo. Já o terceiro obstáculo trata do rendimento do sistema democrático como um todo. Para Norberto Bobbio (2015, p. 63) as liberdades civis, como: liberdade de imprensa, de reunião e de associação tornaram-se um meio para a sociedade demandar de seus representantes, por esta razão uma das essências do ideário democrático. Mas que no momento de pavimentação deste caminho de acesso ao poder público, permite-se também um aumento de demanda e de expectativa de atendimento. Eventualmente surgirá uma sobrecarga, pois independente da eficiência de um Estado,

questões terão que ser postas de lado em prioridade a outras, essa sobrecarga imporá escolhas difíceis, que sempre deixariam algum segmento insatisfeito. Além disso, a situação seria agravada pela lentidão decorrente da complexidade inerente aos procedimentos de tomada de decisão em um sistema político democrático.

Os três obstáculos apresentados por Norberto Bobbio (2015) são classificados por Robert Dahl (2012) como o lado sombrio do governo representativo, pois para superá-los a sociedade concede imensa autoridade arbitrária para a tomada de decisões altamente relevantes aos representantes eleitos, mas não apenas, aos burocratas, funcionários públicos, juízes e organizações internacionais, que a recebem como reflexo da autoridade ao próprio sistema de governo. Assim, Robert Dahl (2001, p. 128-129) vislumbra que mesmo que as instituições da democracia contemporânea possibilitem, em alguma escala, a influência da sociedade sobre as decisões da cúpula do poder, ao estabelecer regras que permitem também a negociação entre as elites políticas e burocráticas, ainda que a negociação ocorra dentro dos limites impostos pelas instituições, o processo democrático é afetado negativamente porque essas elites possuem maior discernimento e o controle popular geralmente não é vigoroso. Então, mesmo que as elites não sejam despóticas e que as eleições obriguem os políticos a prestarem atenção nos assuntos de interesse popular, isso não altera o fato de elas serem muito mais poderosas do que o cidadão comum.

Apesar deste quadro aparentemente favorável para as elites políticas, Robert Dahl (2012, p. 107-109), ao tratar da tecnocracia, destaca barreiras técnicas e morais que refutam a classificação desta forma de governo como a alternativa para a modernidade e moldam argumentos favoráveis para a escolha de modelos mais participativos, deliberativos e inclusivos. Primeiramente, o argumento da superioridade de determinado grupo ou de um indivíduo para tomar decisões políticas é falível, nenhuma decisão em termos de políticas públicas é exclusivamente técnica, visto que, envolve em alguma medida juízo moral. Não é salutar acreditar que a única resposta para os problemas da sociedade é o surgimento de pessoas virtuosas e construídas para vida pública. Esse tipo de atitude, retrata uma ótica de inferioridade em que o povo deposita esperanças em uma classe particular de tutores mais preparados para governar devido à superioridade em termos de conhecimento e de capacidade para realizar julgamento moral. Nesta senda, Roberto Dahl (2012, p. 117-119) aduz que o juízo sobre um tipo qualquer de política depende tanto da compreensão moral como do conhecimento técnico. Assim, seus textos permitem inferir que não existe justificativa para considerar que os tecnocratas tenham melhores condições de fazer juízo moral que a sociedade e que, em verdade, sofrem de três defeitos provavelmente irremediáveis na

contemporaneidade: I) a formação exigida para adquirir um alto grau de conhecimento especializado é inerentemente limitadora, pois para ser especialista em algo deixa-se de lado o conhecimento das demais coisas; II) não existe uma única arte ou ciência que possa satisfatoriamente pretender unir em si o entendimento moral e o instrumental exigidos para a criação de políticas inteligentes no mundo de hoje; e III) a constatação de que em diversos temas os juízos instrumentais dependem de fundamentos que não são simplesmente técnicos, científicos ou mesmo rigorosos na medida em que refletem juízo comum sobre o mundo, ou seja, existe um juízo ontológico, um saber sem rigor, compartilhado pelas pessoas e que deve ser levado em consideração.

Não obstante, os Estados modernos e a globalização acabam por reforçar a presença dessas elites intelectuais. Parcela das decisões públicas ficam à cargo de especialistas ou a funcionários desconhecidos dos cidadãos, que recebem essa prerrogativa por delegação de poder feito pelo governante eleito (DAHL, 2012, p. 296), o feito reduz a capacidade da sociedade de exercer controle sobre questões de vital interesse e gera um afastamento dessas elites intelectuais, do juízo coletivo da sociedade. Desta feita, o aperfeiçoamento das instituições democráticas depende de esforços, teóricos e práticos, para tentar reduzir o fosso que separa a sociedade da elite da política pública (DAHL, 2012, p. 487). A ampliação dos controles democráticos por parte da sociedade poderia contribuir para que a vida política fosse tratada de forma mais compatível com a lógica que norteia o processo decisório democrático.

### **1.3.2 Democracia participativa e deliberativa: desafios decorrentes do aumento de escala**

A contar da década de 1970, a tentativa neoliberal de harmonizar o processo de tomada de decisão coletiva com a liberdade individual e com o Estado mínimo, apesar de ter seus méritos de recolocar no debate o problema da conciliação entre liberdade e igualdade, contribui para deslegitimar a representação política ao debilitar a respeitabilidade do Estado e convidar o mercado a ser o novo mecanismo que institui o bem-estar coletivo (ROSANVALLON, 2011). A crise de legitimidade nas democracias contemporâneas aponta para a necessidade de superação desse receituário liberal diante das dificuldades em responder às demandas de liberdade e igualdade. Primeiramente, porque aposta numa sociedade de livre mercado com profundas desigualdades, que afetam diretamente a capacidade individual de ser livre. Segundo, porque a representação política centrada no princípio majoritário é marcada por contradições internas que dificultam decisões coletivas e universalistas. Terceiro, porque



nesse momento de demandas crescentes e agravamento das condições sociais e econômicas da população, o Estado soberano e representante político da coletividade por excelência é chamado a se afastar e a intervir o mínimo possível (ALMEIDA, 2011).

Nesta linha, assenta Adam Przeworski (2019, p. 35) que as democracias representativas contemporâneas possuem déficits de instrumentalidade para lidar com os atuais problemas políticos como: declínio na educação, saúde, desemprego, desigualdade social. A simbiose construída entre a democracia e a representação formula desafios à teoria política, que se vê compelida a lidar com questões substantivas e indeterminações de difícil solução (ALMEIDA, 2011). A retomada do protagonismo pela soberania individual surge como alternativa teórica para democratização do funcionamento da representação política. A limitação ao momento eleitoral não se alinha com o anseio da real inclusão de grupos na política e nas decisões que visam os interesses públicos, e ao objetivo de restringir o representante à esfera de atuação estatal ou das relações econômicas (HELD, 2006). Neste cenário que as teorias da democracia participativa passam a ganhar força ao hastear o retorno da discussão sobre soberania popular com o objetivo de conciliar a participação com o autodesenvolvimento e com a estrutura de representação. Trata-se da aspiração por uma participação ampliada da sociedade em diferentes níveis e espaços, por meio de ferramentas que lhe garanta discutir diretamente os problemas do governo representativo, refutando cenários de apatia e de descontentamento da sociedade com as instituições democráticas. Válido desde já apontar a existência da teoria deliberativa, vertente que destaca a necessidade de compatibilização entre participação e complexidade da administração estatal, visando o ganho de qualidade do debate e das discussões na esfera pública (CONSANI, 2016). A vertente deliberativa põe em pauta discussões sobre a legitimidade democrática na contemporaneidade, para isso oferece elementos para se repensar o relacionamento entre Estado e sociedade, além de reformular, em parte, a concepção de democracia que dominou a Ciência Política na modernidade (GUTMAN, THOMPSON, 2007).

Desse modo, a democracia não se resume a um método para se chegar a decisões políticas, mas é associada a uma ideia normativa ampla, na qual o valor moral igual dos indivíduos e a inclusão igualitária na esfera pública são ideais a serem perseguidos (HABERMAS, 2020, p. 369). A sabedoria dos representantes passa a dar lugar ao saber cidadão e à experiência adquirida na vivência diária dos problemas (SINTOMER, 2006). O saber prático é complementado com o saber político, considerado desde a definição aristotélica do homem como animal político, como um saber que pode ser desenvolvido pelo processo de socialização política. Assim, Avritzer e Santos (2003, p. 50-54) apontam que o

êxito da participação societária está relacionado com a capacidade dos atores sociais transferirem práticas e informações do nível societário para o nível administrativo. Outra mudança, decorrente dessas reformulações, está relacionada com a forma proposta para lidar com a inclusão da diversidade social. A articulação entre democracia representativa e democracia participativa pode ampliar o discurso público tendo um efeito na esfera pública de facilitar a comunicação e representar a diferença e a comunalidade (AVRITZER, 2002c; HABERMAS, 2020).

Um lugar comum nas teorias democráticas contemporâneas é a negação da teoria hegemônica, no que se refere aos limites de uma concepção minimalista e procedimental da democracia (AVRITZER, SANTOS, 2003). Os principais elementos da concepção hegemônica apontados pelos autores seriam a contradição entre mobilização e institucionalização, a valorização positiva da apatia política, a ênfase nos desenhos eleitorais das democracias, o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites e a solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade. Essas questões não foram capazes de enfrentar o problema da qualidade da democracia e a crise da dupla patologia: da participação, tendo em vista o alto abstencionismo; e da representação, já que os cidadãos se consideravam cada vez menos representados por aqueles que elegeram.

A corrente participativa da democracia surge como uma reação ao esvaziamento da democracia, identificado nos países centrais após a Segunda Guerra Mundial. Com seu auge situado entre os anos 1970 e início dos anos 1980, autores como Pateman (1992), Macpherson (1973) e Barber (2003) retomam preceitos, cujas origens remontam à *polis* grega, retrabalhados por autores clássicos como Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill, que focam na soberania popular, no papel do indivíduo enquanto cidadão ativo e na busca pelo bem comum. Os argumentos fundadores da democracia participativa também são apoiados em experiências de autogoverno em nível local então nascentes naquele período histórico, levadas a cabo por movimentos populares. As principais teses da democracia participativa são, em sua maioria, a antítese do modelo hegemônico da democracia representativa (ADOR, 2018).

Não obstante, pode-se afirmar que não existe uma unidade em torno da teoria participativa em relação ao significado da participação para a vida democrática. Para alguns autores, os mecanismos pelos quais as associações aperfeiçoam a democracia são múltiplos (FUNG, 2003; WARREN, 2001). Por um lado, há a aposta nos valores intrínsecos da participação como forma de autogoverno, exercício da soberania popular, educação cívica e

desenvolvimento de senso crítico (PATEMAN, 1992; BARBER, 2003; WARREN, 2001). Por outro lado, há também aqueles que salientam o valor instrumental do engajamento ou da “participação empoderada” no aperfeiçoamento da *accountability* e da sua justiça e na efetividade de agências e programas governamentais (FUNG, 2003, 2004; FUNG e WRIGHT, 2003). A participação pode se dar em esferas não-governamentais, nesses casos o discurso é de complementaridade, ou envolver alguma inserção direta nos mecanismos de formulação de políticas públicas, o que requer algum grau de transformação nas instituições representativas. Nessa última perspectiva, vislumbra-se uma tentativa de retorno à pluralidade na representação política, para além da inclusão de grupos de interesses e da elite, propondo maior abertura aos cidadãos no processo político.

Os autores participativos colocam o bem comum como primordial em suas teorias (BONAVIDES, 2001). Se, por um lado, a concepção hegemônica afirma que a participação ativa dos cidadãos ameaça a estabilidade da democracia, por outro lado, os participativos apontam a cidadania ativa como essencial para o alcance de uma democracia plena. O cerne da vertente participativa da democracia é a inclusão política. O objetivo da democracia participativa é, através de uma ampla democratização da política e da vida em sociedade, com a criação de instituições participativas e com o aumento da soberania popular no processo decisório, não apenas criar fóruns participativos e incluir alguns cidadãos nas decisões públicas, mas sim caminhar em direção a uma sociedade onde a participação seja não somente um aspecto da vida, mas um modo de vida em si (FONSECA, 2019). A vertente deliberativa almeja fortalecimento do debate e dos momentos de deliberação pública. Sob essa ótica, objetiva promover uma decisão que seja legitimada pelo intercâmbio de argumentos, construídos em base racional, em um contexto em que os atores sejam livres e atuem em condições de igualdade e respeito mútuo (SILVA, 2019). Há uma ênfase no processo de diálogo, em que cidadãos, com múltiplas perspectivas, poderiam chegar, racionalmente, a uma solução ou consenso que possam ser aceitos pela coletividade.

Os teóricos da vertente deliberativa (YOUNG, 2014; CONSANI, 2016; SUSTEIN, 2016) a percebem como uma evolução das propostas da vertente participativa, pois uma das principais críticas que a democracia deliberativa faz em relação à sua predecessora é quanto ao foco excessivo na participação e na inclusão, gerando como consequência uma negligência dos aspectos relacionados com a qualidade da deliberação em si. Na busca por garantir a existência do modelo ideal para deliberação e ao mesmo tempo para analisar, do ponto de vista empírico, os pressupostos teóricos em torno do modelo deliberativo, seus teóricos focaram paulatinamente o estudo intensivo de pequenos fóruns deliberativos denominados

mini públicos (GRÖNLUND, BÄCHTIGER E SETÄLÄ, 2014). Os mini públicos são fóruns “pequenos o suficiente para serem genuinamente deliberativos e representativos o suficiente para serem genuinamente democráticos” (GOODIN E DRYZEK, 2006, p. 220). Há também os *deliberative polls*, experiência decorrente do trabalho de James Fishkin (apud, FONSECA, 2018), professor da Universidade Stanford. O *deliberative polls* formado a partir de uma amostra aleatória de cidadãos, que são incitados a deliberar sobre determinados assuntos de interesse público. Os cidadãos participantes têm, então, acesso a um conjunto de informações sobre o tema em debate. Posteriormente, e a partir de discussões e diálogos entre os participantes, estes tendem a chegar, após argumentações e votos, a soluções finais que sejam consideradas satisfatórias para os membros do fórum (FISHKIN E LUSKIN, 2003). Mas novamente esbarra-se no problema do salto de escala ou *scaling-up*. A escala seria um dos fundamentos principais que limitam os modelos democráticos de inspiração grega, focados na assembleia de cidadãos. O argumento central é que, apenas em comunidades muito pequenas e pouco complexas, a democracia direta seria viável (AVRITZER, 2016).

Essas circunstâncias bastantes específicas seriam requisito para o ideal teórico da democracia de tipo grego existir, assim, aqueles que advogam contra a democracia direta afirmam que tais contextos são utópicos e não encontram reflexo na realidade contemporânea, cuja escala e dimensão territorial e populacional não são adequadas ao vigor participativo inspirado na *polis* grega. Essa problemática ganha força ao se verificar que os modelos teóricos de democracia participativa e de democracia deliberativa em voga entre as décadas de 1960 e 1990, alocaram a discussão sobre escala sempre em um papel marginal em ambas as perspectivas, que, por vários motivos, optaram por focar em novas formas democráticas em nível local (ALEXY, 2008). Este feito permitiu o apontamento de inconsistências, dentre elas: o localismo (que levaria à manutenção do *status quo* desigual local, refletindo e aprofundando uma tendência de elitização da participação, em que fóruns participativos são dominados por elites locais, servindo, assim, aos seus interesses); problemas com a institucionalização e um governo dos *experts* (decorrência do aumento de escala na política, que supostamente traz consigo o aprofundamento da complexidade que deve ser combatida com burocracia especializada, o que em tese afasta o cidadão comum por este não ter capacidade técnica para atuar).

Portanto, as teorias democráticas participativas são responsáveis por denunciar o aspecto limitado do processo político e destacar a importância da participação e do engajamento cívico como formas complementares à representação (PATEMAN, 1992). Aqui a sociedade é unida menos por interesses homogêneos e mais pela educação cívica, e é capaz

de ter propostas comuns e agir mutuamente pela virtude de atitudes cívicas e instituições participativas, ao invés de motivados por um altruísmo e natureza boa (BARBER, 2003, p. 118). Assim, a democracia volta a ser associada com um modo de vida, numa tentativa expressa de reaproximar o político da política. Carole Pateman (1992) é uma das autoras que apresenta uma crítica contundente à separação entre Estado e sociedade, característica da concepção liberal de representação política. Para a autora, o Estado não é nem separado, nem neutro em relação à sociedade, o que implica que cidadãos não serão tratados como livres e iguais. As relações entre Estado e sociedade estão de tal forma imbricadas, que poucos campos podem ser considerados intocados pela política (PATEMAN, 1992). Desta feita, constata-se que o Estado precisa ser democratizado em seus espaços e instituições ao mesmo tempo que a política democrática deve se expandir para novas formas de luta no nível local, a fim de garantir que a sociedade seja sujeito de procedimentos que assegurem a *accountability* e a justiça do Estado (PATEMAN, 1992).

Na perspectiva deliberativa formulada por Amy Goutmann e Dennis Thompson (2004, p. 79-83) a noção de justiça envolve as liberdades civis e políticas e três princípios de igualdade: I) igualdade política substantiva, que seria a igualdade de oportunidade para influenciar nas decisões coletivas; II) igualdade de oportunidade real, que se apresenta como a condenação de todo tipo de desigualdade decorrente da origem e da trajetória social; III) bem-estar geral, que revela a necessidade de cuidado com àqueles em piores condições sociais. A partir de tais premissas e tendo como referência os novos desafios impostos tanto pela internacionalização da economia como pelas crescentes desigualdades sociais, Amy Goutmann e Dennis Thompson afirmam que um novo igualitarismo deve surgir para lidar com problemas que a forma anterior de igualitarismo, a social-democracia, não teria dado conta de resolver. Salientam também que o projeto democrático igualitário da social-democracia estava ancorado no Estado e na classe trabalhadora. Mas essas condições teriam mudado devido ao enfraquecimento do Estado de bem-estar e a ampliação da necessidade de regulação de novos campos da atividade econômica. Permaneceriam, contudo, os problemas associados à tecnocracia e à capacidade do Estado para cumprir com suas tarefas. O combate a essas problemáticas, segundo os autores, se dá pela expansão de competências para organizações e arenas e a implementação de programas com participação cidadã mais direta na deliberação da solução de problemas. Esse nível de participação seria possível apenas através da deliberação pública em novas arenas localizadas fora do circuito político convencional. Corroboram para este entendimento Joshua Cohen (2000, p. 166) ao apontar que objetivo destas arenas seria estabelecer a coordenação entre os atores públicos e privados para

a solução de problemas. Os espaços para participação dos cidadãos constituiriam a esfera pública que tornaria possível a operacionalização da democracia, onde se propõe o resgate da soberania popular e considera que as decisões políticas produzem resultados legítimos apenas quando são resultantes da deliberação pública entre cidadãos livres e iguais (GOULD; COHEN in BENHABIB, 1996).

Esse posicionamento teórico exprime o desejo de viabilizar um processo decisório livre de acordos estratégicos e de agregação de preferências (vontades, opiniões). Assim a partir de leitura conjunta (AVRITZER, 2000; RIBEIRO, 2007; MARQUES, 2010; MORAES, 2018; ALMEIDA, 2018) verifica-se que o modelo deliberativo ideal deve estabelecer princípios que assegure à sociedade: liberdade e condições para apresentar opiniões e deliberar sobre temas em pé de igualdade a fim de se buscar o consenso no processo de tomada de decisões que afetem a coletividade. A diferença entre o processo deliberativo e um procedimento decisório que envolve a agregação de preferências é que no primeiro as escolhas são feitas a partir da troca de razões entre iguais e não de uma suposta adequação às preferências de outros cidadãos. Assim, mesmo frente as particularidades comuns a uma sociedade pluralista, os sujeitos da deliberação, após embate de opiniões, mesmo que não haja consenso, aceitaram a decisão tomada, pois foram moldadas pela deliberação pública e não simplesmente dadas por circunstâncias externas, ao contrário, seriam resultantes do poder das razões apresentadas no espaço público proporcionado por instituições deliberativas. Nesta senda, Leonardo Avritzer (2000) ressalta as contribuições teóricas de Joshua Cohen, que demarcam procedimentos que permitiriam a conexão entre os processos deliberativos e o sistema político, tornando possível a transformação de preferências (vontades, opiniões) e a produção coletiva de decisões justas, por meio do debate público focalizo na construção do bem comum.

Não obstante seu aspecto positivo, ressalta Seyla Benhabib (1996, p. 67-69) que obter formulações aceitáveis sobre o bem comum em sociedades pluralistas é o grande desafio da racionalidade democrática, e que, portanto, é necessária a criação de espaços institucionais para a troca pública de razões, para a compreensão comum do problema a ser resolvido e para a busca de uma solução convincente para todos os envolvidos no processo deliberativo. O ambiente deliberativo força o indivíduo a considerar o ponto de vista de todos aqueles cujo apoio ele deseja obter e a implementação deste contexto em diferentes palcos de associação como: partidos políticos, movimentos sociais, associações de bairro; construir-se-ia uma rede de “conversação pública” (BENHABIB, 1996, p. 76) no corpo da esfera pública. Por esse motivo, a autora enfatiza a importância das associações de deliberação, contestação e

argumentação dentro do modelo de democracia deliberativa. Seyla Benhabib (1996) reforça que este modelo não almeja um resgate a assembleia geral dos gregos, mas na verdade a construção de múltiplos focos de formação, construção e compartilhamento de opiniões e interesses, por meio de uma estrutura complementar à existente na democracia representativa. Fala-se (COHEN e SABEL, 1997, p. 314-317) da institucionalização da participação direta da sociedade na resolução de problemas por meio de espaços públicos de deliberação, dando aos cidadãos a possibilidade de decidir em matérias de interesse comum à sua comunidade ou bairro. Joshua Cohen e Charles Sabel (1997) destacam que não apenas o aprendizado social, mas também a prestação de contas seriam possíveis por meio da troca de experiências entre cidadãos de diferentes comunidades. Desse modo, problemas que não estariam sendo resolvidos pelas instituições políticas e econômicas poderiam ser solucionados através da participação direta dos cidadãos em processos coletivos de tomada de decisão.

Por fim, válido colacionar o arremate feito por Leonardo Avritzer (2009) em prefácio da obra “A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas” (MARQUES, 2009, p. 7-8), onde destaca os principais elementos caracterizadores da democracia deliberativa: I) processo de argumentação e a transformação das preferências como o elemento central do processo decisório; II) a compreensão da racionalidade política como mudança e justificação de preferências. Ao contrário da teoria democrática que relacionaria a racionalidade com os resultados do processo democrático, a democracia deliberativa compreende que no centro do processo democrático existiria uma dinâmica de justificação de valores, de preferências e identidades; III) princípio de inclusão, ou seja, envolvimento de toda sociedade no processo de produção de decisões; e IV) a ideia de construção institucional por meio da criação de espaços de deliberação, onde todos os indivíduos envolvidos têm a possibilidade de defender publicamente suas razões e fazer isso sem constrangimento.

O resultado da junção destas características é um processo democrático que gera decisões mais legítimas, pois são o produto da deliberação público entre cidadãos livres e iguais. No entanto, remanesce problemática enfrentada por outros modelos democráticos, como superar o desafio do aumento de escala? Para a vertente deliberativa a resposta está na procedimentalização dos espaços de deliberação, a construção de múltiplos locais para a formação e disseminação de opinião, bem como, para a deliberação através de processos livres e espontâneos de comunicação não maculados por interesses particulares. Essa medida ergue a ponte para a produção do consenso, que caso não ocorra não impedirá a continuidade do processo, pois poderá se valer da regra da maioria, mas que se valerá da deliberação e

formação de opiniões a partir da livre troca de argumentos (CONSANI, 2016, p. 93). Valer-se de mecanismos como a regra da maioria, eleições e representação política, não devem ser vistas apenas como um problema, mas sim como instrumentos necessários para lidar com os desafios intrínsecos à ideia de soberania popular, especialmente face ao aumento de escala. Assim, é salutar que sistema democrático atual resulte do enfrentamento de um problema que a vertente deliberativa, por vezes oculta: o grande número de cidadãos nas sociedades modernas.

#### **1.4 Representação: aspectos e dificuldades**

Os teóricos da democracia procuram identificar quais as principais características dos padrões nas diferentes democracias e os mecanismos de sua prevalência em relação ao insucesso de outros modelos, no que concerne àqueles que não foram devidamente implementados. Muito, pelo que se constata, se deve à relação de determinados modelos com o projeto de dominação das elites, sejam elas políticas ou econômicas. Em um primeiro plano, tais elites constroem um discurso em defesa do conservadorismo e da permanência do status quo, cuja insistência na ideia de que o poder deva ser exercido por pequenos grupos, desacelera ou impede a constituição de um modelo progressista de democracia. O temor na participação das massas ou, como desenha David Graeber (2015), o medo de o cidadão começar a pensar por si só e assim promover a abolição de privilégios da elite, faz da busca pela democracia participativa um embate às elites estabelecidas no campo político ou econômico. Como já abordado anteriormente, a representação política é ferramenta íntima à democracia contemporânea, pois é uma das respostas para o problema de aumento de escala, bem como, em teoria, atende demandas de sociedades modernas pluralistas e dos direitos individuais e coletivos.

Tais características engendraram, também, os seus limites e os seus dilemas. Na atualidade esses desafios continuam implícitos no confronto entre a linha de pensamento que defende a necessidade de um permanente aperfeiçoamento do sistema e as vertentes teóricas que interpretam a representação política como uma distorção da ideia original de democracia e propõem o desenvolvimento da democracia participativa como alternativa ou complemento para a democracia representativa. Os limites impostos à participação e as diminutas possibilidades de controle social das ações do governo são a identidade da democracia participativa e da deliberativa, ambas questionam a eficiência da democracia nos moldes atuais. Fala-se de crise de representação, de apatia política, falta de credibilidade dos partidos



políticos e de desconfiança em relação às demais instituições políticas como problemas encontrados na democracia representativa, de viés eleitoral e minimalista, brasileira (AVRITZER, 2008), a conclusão da constatação destes problemas é a insuficiente da representação eleitoral face aos desafios da democracia moderna.

Uma reflexão sobre as democracias atuais denota um desencontro entre a vontade do povo, que é o detentor do poder político, e dos representantes eleitos, que não raramente, atuam na realização de seus interesses particulares e/ou outros que não guardem relação com o interesse público (TEIXEIRA, 2016). Este cenário pode retratar que os Estados não são capazes de atender, de forma aceitável, aos anseios fundamentais da sociedade. Soma-se a isso o sentimento de insegurança e descrença nas instituições político-jurídicas (GINSBURG; HUQ, 2018), que torna mais notória a necessidade de reflexão acerca dos fundamentos do direito e do Estado. Nos dias atuais nota-se um Estado Constitucional democrático ainda em construção (TEIXEIRA, 2016), um processo não concluído em razão de fatores como um Estado atrelado a uma concepção elitista e exclusivista de poder (HOLLANDA, 2011) decorrente de patologias perpetuadas na representação política, reduzido espaço de participação popular e com instâncias de deliberação dominadas por grupos políticos e econômicos tradicionalmente estabelecidos, no visão de Raymundo Faoro (2001) uma estrutura plutocrática em que os donos do poder são detentores de regalias não vivenciadas pela grande massa populacional. Assim, apontar uma crise de representatividade na democracia contemporânea é demonstrar a ausência de identidade entre os anseios da sociedade e as escolhas e decisões tomadas pelos representantes eleitos. Igor Teixeira (2016) traça paralelo entre a crise e a modernidade destacando três aspectos básicos: I) a concentração de capital em volumes nunca vistos na história; II) a crescente desigualdade econômica; e III) a concepção de que o Estado é ineficiente em atender as demandas mais básicas, apesar de permitir privilégios nos quais o corpo político e os detentores de capital são os beneficiários.

O funcionamento regular do sistema político-econômico liberal segrega fenômenos políticos e econômicos cuja interação termina por violar princípios fundamentais do sistema (TEIXEIRA, 2016). As lutas e mudanças realizadas no seio da sociedade por vezes encontram barreiras na próprio estrutura liberal de uma democracia moderna, a mudança e evolução social caminham em ritmo diverso do corpo político, feito que pode gerar insatisfações e desencontros. Este movimento não é inédito, é algo comum ao processo político de luta, especialmente, pelos setores progressistas, que buscam maior participação na tomada de decisões públicas, mas que encontram nas forças políticas tradicionalmente estabelecidas,

barreiras e empecilhos que os impedem de alcançar seus objetivos (ALMEIDA, 2011). Nesta senda, verifica-se que a crise de representatividade na verdade deve ser vista como uma crise de legitimidade, pois a insatisfação proporcionada pela confluência de forças no cenário político leva ao questionamento sobre a validade e eficiência das próprias instituições políticas de uma democracia moderna. Assim, ponto central é a interrogação sobre a legitimidade no exercício do poder político, ou seja, sobre os atores e os interesses colocados na seara política, se estes se encontram ou não em consonância com a vontade popular e com os anseios sociais mais latentes.

Para caminhar nesta trilha, substancial identificar os elementos presentes no exercício do poder político que desagradam e/ou não correspondem com a vontade popular. É preciso detectar o que dentro dos modelos democráticos utilizados destoam da realidade social e cotidiana do povo. Para Igor Teixeira (2016) dentro campo político há um preenchimento dos cargos de representação, ao menos em nível local, por elites ou grupos tradicionalmente estabelecidos, feito que se dá muito em razão do que já tratado neste trabalho, seriam os reflexos de uma tecnocracia ou governo dos técnicos. A manutenção deste elitismo pode enveredar na dissonância de interesses e revelar a crise do modelo democrático liberal, pois a dissonância gera insatisfação com os elementos que compõem as instituições políticas e revela o anseio por uma composição ampla e transparente do exercício estatal, vinculado à vontade popular amplamente debatida e produzida pela relação deliberativa e participativa, por meio de espaços de discussão presentes na própria sociedade, visando a construção de uma rede de comunicação constante com o Estado.

Assim, a crise pode ser vista como um processo de reposicionamento do cidadão frente a formação da coletividade sob uma ótica de participação e deliberação. O questionamento quanto ao papel de cidadão frente a coletividade é necessário ao modelo participativo de legitimação do poder político. A identificação com a ideia de crise de representatividade é um olhar para si mesmo como elemento de estrutura ultrapassada de poder e de Estado, que não perfaz o indivíduo como cidadão, como figura ativa na comunidade da qual faz parte, mas o coloca sob a perspectiva de um mero consumidor de produtos políticos. Um consumidor que tem no voto o meio de interferência e de aderência às ofertas políticas, propugnadas pelas elites detentoras do poder (TEIXEIRA, 2016).

Ainda neste contexto, válido ressaltar que o distanciamento entre sociedade e representantes foi alvo de análise por Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 132-134). Os autores aduzem que o controle dos cidadãos sobre os políticos teria falhas na maioria das democracias e que as eleições são insuficientes para assegurar que os representantes sejam

responsivos aos interesses coletivos. Apontam o voto como o único instrumento de controle existente e ressaltam que este seria um mecanismo insuficiente, portanto, seria importante aprofundar os estudos sobre o desenho institucional das democracias. Nadia Urbinati (2006, 2014, 2019) apresenta perspectiva em que a representação não seria aristocrática e nem mesmo uma forma imperfeita de substituir a democracia direta. Considera que existem duas escolas de pensamento sobre o governo representativo: o modelo eleitoral e o modelo representativo. O primeiro modelo seria uma visão que combina o elitismo presente nas instituições políticas, que caracterizaria o domínio da competência, e a legitimação popular por meio das eleições, que caracterizariam o domínio do consentimento. O segundo modelo, o representativo, seria uma escola de pensamento explicitamente democrática. Em tal linha de pensamento a representação seria ancorada pela teoria do consentimento. Nessa perspectiva, que procuraria evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais, a eleição não se restringe a um “método de transferência das preferências idiossincráticas das pessoas a profissionais políticos selecionados”, ela seria uma “expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis.” (URBINATI, 2006, p. 192, 193).

Na visão de Nadia Urbinati (2014) a representação não é um atributo exclusivo dos agentes e instituições governamentais, pois implica um processo político formado por uma simbiose entre as instituições políticas e a sociedade. A representação não é apenas o agir de forma responsiva em relação aos interesses dos representados, é também a ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a civil. A ideia de circularidade entre as instituições políticas e a sociedade que fundamenta essa noção de representação envolveria a contestação de uma visão instrumentalista da representação, a qual restringiria a participação dos cidadãos ao momento eleitoral e à legitimação dos representantes. Seria atributo do povo soberano um “poder negativo” por onde se poderia investigar, julgar, influenciar ou reprovar os representantes. Para Nadia Urbinati (2014, p. 131), esse poder seria negativo porque a sua finalidade é deter ou mudar o curso de ação dos representantes eleitos, da mesma forma, pois poderia ser revelado por diferentes canais institucionalizados de participação direta, a exemplo: do referendo, das eleições antecipadas ou o *recall*. Outra forma de manifestação é vista nas participações informais em movimentos sociais, manifestações, associações etc. A autora afirma que esse poder popular (negativo) não seria autônomo ou antitético face à representação política; seria apenas uma força revigoradora da representação.

Ademais, Nadia Urbinati (2006) aponta a importância dos partidos políticos, pois mediadores do processo, em tese, ligados aos interesses da sociedade em geral e não apenas aos daqueles que lhes apoiam diretamente. Dessa forma, a representação política, tanto pelo

fato de permitir que o social seja traduzido no político como pela sua capacidade de promover a formação de grupos e de diversas identidades políticas, teria a possibilidade de transformar e expandir a política. Com base nisto, aduz Nadia Urbinati (2006, p. 222) que a representação democrática exige muito mais do que o voto e o pleito eleitoral, depende de liberdade de expressão, de associação, de autonomia local e de uma cultura ética de cidadania; considera que o governo representativo teria como característica fundamental a sua capacidade para lidar com demandas conflitantes e que isso seria possível pelo fato de haver um “interesse comum no bem estar de todos” que seria operado por meio de uma dialética entre o todo e as partes. Desta feita, a representação permitiria a sociedade se identificarem politicamente e agir para influenciar a direção da política do país.

Neste ponto, válido tratar de outra vertente acerca da representação e de suas problemáticas. Extrai-se da leitura dos textos de Adrian G. Lavallo, Peter P. Houtzager e Graziela Castello (2006a, 2006b) outra forma de abordar a crise, os autores valem-se de termos teóricos e práticos, para oferecer respostas aos problemas decorrentes da suposta crise de representação política. Compartilham da tese de que as democracias contemporâneas sofreram profundas transformações e de que em tal processo os partidos políticos de massas perderam a centralidade como ordenadores das preferências do eleitorado. Concordam, também, com o crescente papel da mídia na política e a personalização das lideranças. Mas, partem desses argumentos para enfatizar que, nesse contexto, variadas inovações institucionais, que estariam associadas à reforma da democracia, teriam “levado a representação política, no Brasil e pelo mundo afora, a transbordar as eleições e o legislativo como locus da representação” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b, p. 49).

Para tais autores, as agendas de pesquisa associadas à ideia de reforma ou “aprofundamento da democracia” foram delimitadas, por um lado, pelo abandono da crença na estrutura institucional da democracia enquanto elemento normativo e forma de processar mudança social, bem como, pelo abandono das utopias revolucionárias; e, por outro lado, pelo esforço para reinserir questões substantivas na teoria democrática. Tendo como referência essas fronteiras, tal literatura apostaria no aprofundamento da democracia a partir de três seguimentos: a participação da população; a sociedade civil; e as inovações institucionais que viabilizam a participação na formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, para os autores os trabalhos voltados para o papel da sociedade no aprofundamento da democracia estariam dando pouca atenção à função de representação que seria exercida por atores que a compõem e também para a ligação entre as transformações da representação e as atribuições representativas de tais atores. Consideram, ainda, que essa discussão não estaria

sendo analisada pela abordagem teórica da democracia participativa. Em tal literatura o repertório teórico adotado estaria dividido em dois grandes conjuntos: aquele que focaliza o sistema político e a reconfiguração da representação e o que dá enfoque à sociedade civil e a inovações institucionais participativas.

Ainda neste contexto, destacam que a representação exercida por atores da sociedade civil teria traços que sugerem uma perspectiva que vai além da lógica liberal, pois apesar de conviverem com os partidos políticos e o voto, alcançariam, de forma inovadora, o controle sobre as burocracias e colocariam na cena política grupos sem a “expressão numérica” necessária para influir na lógica eleitoral (Lavalle, Houtzager, Castello, 2006b, p. 83-85). Valendo-se do cenário exposto, afirmam que está em curso uma reconfiguração da representação em função das inovações introduzidas através dos espaços institucionais inaugurados pelas experiências participativas. E tal mudança se valeria de dois fenômenos: I) a mídia e a constelação de atores intermediários que funcionam como novas instâncias de mediação entre representantes e representados; II) a difusão de instâncias de “participação cidadã” e de “representação coletiva” que definem e supervisionam políticas públicas. Continuam ao sustentar a necessidade de se buscar uma nova perspectiva analítica para tentar elaborar o ineditismo da representação coletiva e que o feito demandaria, primeiramente, a preservação núcleo normativo mínimo da representação, ou seja, reforçar a ideia de que a atuação se dá em favor do representado; estar aberto para novas práticas de representação, não as taxando como ilegítimas antes de um estudo e avaliação, e também enxergar as novas práticas pelo viés de inclusão política e de reforma democrática, mas sem abandonar as exigências normativas próprias de toda forma de representação (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b, p. 88).

Várias questões presentes no diagnóstico da crise da representação política, situada em muitos enfoques apresentados até aqui, embora sejam apresentadas como elementos de um diagnóstico inovador, referem-se às promessas não cumpridas pela democracia sintetizadas por Norberto Bobbio (2015). No entanto, a literatura recente sobre democracia participativa e deliberativa parte desse diagnóstico para afirmar que, em função de um esgotamento do modelo liberal-representativo, seria preciso desenvolver formas participativas e deliberativas para complementar esse sistema e permitir a retomada da soberania popular. Existe, portanto, a constatação de diversos problemas associados aos desafios atuais dos regimes democráticos e diferentes sugestões de solução. Para os autores que reduzem a democracia atual à lógica eleitoral, a complementaridade por meio de formas participativas parece funcionar como um instrumento de resgate de um funcionamento institucional genuinamente democrático. Para

aqueles que reconhecem o caráter inevitável da lógica representativa, os problemas oriundos do distanciamento entre representantes e representados, bem como a decorrente necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle sobre as ações dos representantes políticos, devem ser enfrentados por meio do permanente aperfeiçoamento das instituições necessárias para o funcionamento da democracia. Esta necessidade de aperfeiçoamento constante da democracia decorre de problemas que são inerentes ao regime. Trata-se, em larga medida, dos ajustes que foram necessários ao longo de séculos para constituir a democracia contemporânea. Segundo Norberto Bobbio e Robert Dahl, a constituição da democracia liberal foi um passo importante, mas incompleto, pois, além dos direitos associados ao princípio da liberdade, seria imperativo para a democracia o enfrentamento dos fatores que acentuam as desigualdades sociais, possibilitando, ao máximo possível, o princípio da igualdade.

Este rápido retorno situa a relação existente entre os problemas persistentes na democracia contemporânea, apresentados como crise da representação política, e as condições sociais da democracia. Desta feita, ao invés de um exame conceitual parece ser necessário discutir a questão da qualidade da democracia e sua relação com as especificidades de cada governo.

Para tratar desta temática deve-se ter como pressuposto a indissociabilidade da análise da construção institucional necessária para processar conflitos, dos interesses dos diversos segmentos sociais que devem ser levados em consideração representantes eleitos. Para compreender a interação entre tais questões, bem como, a relação delas com a importância dos governos serem responsivos às preferências dos cidadãos, são pertinentes as considerações de Erick Carvalho (2018) sobre o conceito de qualidade da democracia. O autor parte da definição de democracia sintetizada por Robert Dahl e resgata a ideia de que um regime democrático envolve, pelo menos, os seguintes critérios: sufrágio universal para os adultos; eleições regulares, livres, justas e competitivas; a existência de mais de um partido político e de mais de uma fonte de informação. Partindo do pressuposto de que determinado Estado atende a esses critérios, para avaliar a sua qualidade seria necessário verificar em que medida ele conseguiu realizar os dois objetivos principais de uma democracia, quais sejam: a liberdade e a igualdade. Para a democracia receber o atributo de boa qualidade, extrai-se da leitura de Almeida, Bautista e Addor (2017) e Leonardo Morlino (2015) que o sistema deveria ter: I) um regime amplamente legitimado e satisfazer completamente os cidadãos, nesse caso, seria a qualidade como resultado; II) os cidadãos, as diversas formas de associação ou as comunidades desfrutariam, ainda, de liberdade e igualdade, ou seja, haveria qualidade em

termos de conteúdo; e III) os cidadãos deveriam ter o poder de verificar e avaliar se o governo trabalha em prol da liberdade e da igualdade, bem como, se estaria agindo dentro dos limites do império da lei. Por tal, pode-se sintetizar e concluir que uma democracia de qualidade é aquela que apresenta uma estrutura institucional estável e torna possível a liberdade e a igualdade dos cidadãos mediante o funcionamento legítimo e correto das suas instituições e dos seus processos de funcionamento.

Desta feita, com base no exposto e dos textos aqui referenciados pode-se constatar que os elementos utilizados para caracterizar a qualidade de uma democracia evidenciam a combinação das dimensões ideal e real expostas neste trabalho, com enfoque na redução das desigualdades que afetam negativamente a igualdade política. Desta feita, a qualidade da democracia depende tanto da transparência das instituições que processam os diversos conflitos como da existência de representantes responsivos às preferências da sociedade, os quais, para corresponderem a essa prescrição devem procurar diminuir a distância que os separa dos cidadãos, além de garantir visibilidade no exercício do poder político. Para isto, necessário a construção de arranjos institucionais que possibilitam a prestação de contas e a ampliação dos espaços em que as decisões são tomadas.

Nesta seção, válido ainda tratar, mesmo que de forma sucinta sobre a ideia de cidadania local. Trata-se de um conceito voltado, sobretudo, para seres humanos vivendo em situações de precariedade. Segundo a argumentação de Catherine Dom (2012), trata-se, no caso, menos de práticas de apropriação do espaço local do que de boa governança, que necessita dos ingredientes “participação, compreensibilidade e inclusão” em decisões políticas: *“Effective and inclusive local citizenship means that all people can participate in local decision making processes and hold others to account”* (Dom 2012, 111). Por meio da realização dos mencionados princípios, pessoas socialmente prejudicadas poderiam ser levadas a melhorar suas condições de vida. A posição das cidadãs e dos cidadãos se refere sempre a um corpo político, na cidade-estado ateniense, esse corpo político foi a cidade, enquanto um corpo territorialmente limitado, daí que seu significado na emergência da forma democrática de dominação seja reputado como relativamente alto. Será que a reconstrução da compreensão sobre ser cidadãos revela um retorno aos corpos menores? Isso, porém, mostra também que a compreensão sobre ser cidadão funda uma cultura política muito mais duradoura do que sugerem essas novas receitas de uma ativação neoliberal da sociedade civil, fundamentadas em última instância na figura de um homem unicamente econômico?

Assim, os inúmeros dilemas e desafios verificados nos diferentes modelos democráticos e problemáticas decorrentes do baixo grau de representatividade e/ou

legitimidade dos representantes eleitos está diretamente relacionado com o desafiante trabalho de construção e de aperfeiçoamento das instituições, pois são elas que possibilitam a mediação de conflitos em função da sua finalidade de criar e limitar o exercício do poder. Ademais, como aqui ficou claro, exigir uma democracia formada unicamente por cidadãos virtuosos e diligentes é propor solução utópica aos problemas da facticidade, assim necessário pensar na institucionalização de procedimentos que reflitam os interesses da coletividade sem que seja exigido uma sociedade de técnicos atuantes em tempo integral. Estes pontos, marcarão os próximos capítulos, especialmente na reflexão sobre o papel do controle social e Orçamento Participativo – OP, como ferramenta de intervenção políticas públicas.

## **CAPÍTULO 2 – ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA, A IMPORTÂNCIA DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E O FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

A revisão efetuada no capítulo anterior seguiu o percurso das principais correntes da teoria democrática indicando o alargamento e reconfiguração dos ideais democráticos evidentes na contemporaneidade, dando ênfase aos perigos de uma visão elitista e tecnicista e a capacidade de desconstrução dos fundamentos normativos da democracia. A democracia maculada por esta nequícia, não apenas confina a dimensão participativa aos mecanismos de representação eleitoral e à escolha das elites governantes por meio do voto, como destitui os “cidadãos comuns” de racionalidade política, convergindo com as perspectivas de irracionalidade da ação coletiva na literatura dos movimentos sociais no início do século XX.

A tensão trazida pelo pluralismo e as vertentes deliberativa e participativa, resgata o debate normativo em torno dos ideais democráticos e municia a participação como real forma de inclusão política e inclusão no bojo das decisões públicas. O cenário de crise, retratado no capítulo anterior, anuncia a relevância dos arranjos de representação e o necessário enfoque nas questões ligadas à *accountability* e responsividade dos representantes políticos. Ao reconhecer os diversos grupos de interesse na arena política, revela a preocupação com a criação e manutenção de ferramentas que permitam a influência na agenda pública e nas decisões governamentais.

A vertente participativa contemporânea guarda guarida nas abordagens dos movimentos sociais vívidos no século passado, especialmente a partir da década de 60, peças fundamentais para o alargamento dos ideais e para implementação de uma topografia democrática voltada para a transformação individual e social dentro de um projeto



participativo. Essa vertente, assim recodificada, toma pra si papéis e funções que garantam à sociedade a intervenção na cúpula decisional pública, fazendo disso a sua essência. Conforme exposto neste trabalho, foi com o avanço da teoria deliberativa na década de 80, que novos campos e formas de participação da sociedade civil foram solidificados. Neste contexto, o papel ativista das associações e movimentos sociais, a releitura do conceito de cidadania, produziram novas possibilidades de democratização do sistema político-administrativo, cuja ênfase é a intervenção nos processos de decisão por meio de uma atuação mais ativa e ofensiva dos atores sociais.

O mapeamento das vertentes participativa e deliberativa realçam não só papéis ofensivos ou defensivos dos atores sociais, mas também as ferramentas à disposição da sociedade que institucionalizem a sua influência sobre a cúpula de deliberação pública estatal. A vertente deliberativa em seu projeto inicial centra suas apostas na dimensão integrativa e provê fundamentos morais para a democracia. Essa dimensão funda-se na epistemologia intersubjetiva-discursiva e na produção de fundações consensuais, que vão ao encontro dos movimentos sociais e com os teóricos da mobilização política. Junto a isso, tem-se ainda a ótica habermasiana (HABERMAS, 2020, p. 426) que estatui e instrumentaliza a possibilidade de influência dos atores societários no sistema institucional, por meio de um liame comunicacional democrático virtuoso. O avanço na conceituação e compreensão das democracias participativa e deliberativa configuram cenário onde a sociedade não apenas detêm possibilidades ofensivas de intervenção na esfera pública, como também adentram nos diálogos sobre os processos e interações políticas sob perspectivas pluralistas e a constante imposição dos compromissos da *accountability* aos representantes políticos (DUQUE BRASIL, 2011, p. 64).

E sob este contexto, é necessário aproximar a compreensão da extensão da participação popular, das ferramentas à sua disposição e da democracia brasileira hodierna. A partir do levantamento legal, constrói-se um mapa do repertório participativo e de interação política à disposição da sociedade brasileira, o que inclui desde as formas de agregação de preferências, como o voto, as negociações e barganhas evidenciadas no pluralismo, como as formas deliberativas de discurso, diálogo e construção de acordos e demais formas de ativismo político. Ao longo do primeiro capítulo caracterizou-se as vertentes participativa e deliberativa, evidenciando a fluidificação das fronteiras entre estes terrenos, tratou-se do duplo papel dos atores societários e a importância do Estado dentro deste contexto. O Estado, como palco das circunstâncias, é quem detêm o terreno de democratização e o relacionamento com a sociedade, influenciando diretamente na conformação e no desenvolvimento das ações

participativas. O Estado deve ser enxergado pelo prisma da inclusividade, pois há nele grandes potenciais de democratização, de inclusão política, de ampliação de temas, questões e áreas da vida sujeitas ao controle democrático e de aprimoramento do controle democrático (DUQUE BRASIL, 2011, p. 65).

Por isso, defende-se o conceito de democracia como um meio para a realização dos valores essenciais à convivência humana, através da participação dos cidadãos diretamente no processo de tomada decisões políticas, significando isso não apenas o enfoque centrado no momento isolada da decisão, mas também os processos que antecedem a fase decisória, onde se definem as questões que serão submetidas a amplo debate. A abordagem do processo de democratização dos marcos das políticas brasileiras e do papel da sociedade civil neste percurso evidenciará diversas questões contempladas neste capítulo, mas também indicará um campo de práticas que, de certo modo, construiu-se à frente dos desenvolvimentos teóricos recentes em torno da crise de representatividade. As formas de deliberação e de participação, em especial o Orçamento Participativo, ao lado de mecanismos de representação informal fomentam o caminho que neste capítulo irá se explorar.

Antes de avançar necessário apenas destacar algumas questões ligados ao termo *Accountability*. Há uma grande dificuldade de tradução do termo e até mesmo de compreensão de sua extensão, mas isso não é exclusividade de países de língua portuguesa, é também de difícil compreensão e definição mesmo nos países de língua inglesa, conforme Mark Bovens (2007). O termo e suas interpretações e intenções se prestam grandemente para discursos políticos, porque passam uma imagem de seriedade e credibilidade aos que se comprometem reforçar a prática da transparência, prestação de contas e incentivo à participação dos cidadãos. Conforme Bovens (2007, p. 448), o termo provém de raízes anglo-normandas, e surgiu por ocasião da conquista da Inglaterra pelos normandos no século XI. A fim de conhecer todas as propriedades e riquezas nos novos domínios, não só para cobrança de impostos, mas também para avaliar a estrutura do reino, William I determinou que todos os possuidores de propriedades “apresentassem a conta de suas posses” (*to rend a count of what they possessed*).

O termo estava, então, diretamente relacionado com a ciência da contabilidade, em inglês *accountant*, e pressupunha a obrigação do povo prestar contas aos governantes. A grande mudança de entendimento em relação ao significado original, bem como a mudança completa de direção dos destinatários, isto é, obrigação do governo para com o povo, somente ocorreu nas últimas décadas do século XX, marcadamente com as reformas na administração pública ocorridas na Inglaterra – *New Public Management* – e nos Estados Unidos –

*Reinventing Government*. O termo não tem equivalente exato não só na língua portuguesa, como na francesa, espanhola, alemã, entre outras, porque, segundo Bovens (2007, p. 449), retrata um fenômeno anglo-americano. Com relação à formulação de um conceito de *accountability*, após explicitar toda dificuldade de entendimento sobre o termo, mesmo na língua inglesa, declarando até que serve como um “guarda-chuva” conceitual (transparência, equidade, democracia, eficiência, responsividade, responsabilidade, integridade, boa governança ou comportamento virtuoso), Bovens (2007, p. 450) descreve o que chama de “a mais concisa descrição que *accountability* poderia ter: ‘a obrigação de explicar e justificar condutas’”. Mas vai além, para estabelecer uma definição que não deixa de ter relação com a raiz etimológica da palavra, mesmo que em direção oposta, porque pressupõem uma relação social específica entre os agentes do Estado e a sociedade por meio dos cidadãos e suas organizações:

Isto sugere uma relação entre um ator, o accountant, e um fórum, o controlador ou accountee. Por conseguinte, vou ficar perto das raízes etimológicas e históricas e definir *accountability* como uma específica relação social. *Accountability* é uma relação entre um ator e um fórum, pela qual o ator tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta, o fórum pode fazer perguntas e julgar, e o ator está sujeito a conseqüências. (BOVENS, 2007, p. 450).

Efetivamente, esta definição é concisa porque encerra uma série de possibilidades de desdobramentos para seu entendimento. Desta feita, construídas as pilastras primordiais, avança-se ao segundo capítulo, cuja ambição é enveredar sobre os conceitos de controle social, *accountability* e de orçamento participativo.

## **2.1 A Constituição Federal de 1988, controle sobre a Administração Pública e algumas ferramentas de participação popular: plebiscito, referendo, iniciativa popular e orçamento participativo**

Como diploma que institui, organiza e delimita os poderes do Estado, a Constituição é a fonte normativa da qual provêm as garantias e liberdades individuais, bem como os meios de organização e sustentação do Estado. A Constituição Federal de 1988 qualifica o Estado como Democrático de Direito e textualiza outros princípios comuns aos demais Estados contemporâneos, prevendo mecanismos de participação ativa não apenas por meio do voto, mas também de controle dos poderes instituídos. É certo, porém, que o Estado Democrático de Direito somente se aperfeiçoa na proporção em que a sociedade nele ativamente possa se inserir e na medida em que os representantes do povo manifestem em seus atos os verdadeiros anseios populares.

Na Constituição Federal de 1988 há grande número de dispositivos que exercem o papel de facilitadores ou viabilizadores do exercício de controle dos atos dos agentes públicos. Parte trata da necessária publicidade e transparência dos atos<sup>1</sup>, outra permite o questionamento e eventual penalização daqueles que desvirtuam a finalidade dos atos públicos<sup>2</sup>.

O próprio regime jurídico brasileiro é imbuído de princípios constitucionais que norteiam a atividade pública, impondo boas práticas à administração e utilização dos recursos públicos. Princípios da: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos em alguma vertente refletem a existência da *accountability* e sua importância. A necessária publicidade dos atos da Administração Pública garante ao cidadão o conhecimento de condutas estatais, possibilitando que este, isolada ou conjuntamente, exerça suas prerrogativas da relação cunhada entre ele e seu representante eleito. A obscuridade e sonegação de informações andam na contramão da democracia, pois levam à ruptura da confiança e segurança jurídica esperadas pelo cidadão. Nesse sentido é a orientação do Escritório de Controle e Auditoria Geral do Parlamento neozelandês<sup>3</sup>:

3.5 Em uma democracia representativa, onde “o poder do público é confiado a outros”, manter a confiança do público é uma responsabilidade fundamental do setor público. 3.6 A importância de manter a confiança do público é fundamental para o propósito e os resultados de muitas organizações públicas na Nova Zelândia. De acordo com a Comissão de Serviços do Estado, o “Serviço Público deve trabalhar com os mais altos padrões de integridade e conduta para garantir que a confiança dos neozelandeses seja mantida”. Organizações do setor público como o Conselho de Auckland, a Comissão de Compensação de Acidentes, a Polícia da Nova Zelândia e o Serious Fraud Office realizam pesquisas sobre a confiança do público. (Controller and Auditor-General, 2019, p.18)

A Constituição dedica vários momentos à potencialização da *accountability*. Na Seção IX, ao tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, impõe à toda a Administração Pública, de qualquer dos entes federados, e de quaisquer dos poderes a submissão à legalidade, legitimidade, economicidade. Ademais, estabelece o controle externo e interno como instituições democráticas essenciais. Por aplicação do artigo 70, parágrafo único, restam-se obrigados a prestar contas, todos aqueles que fizerem uso de recursos públicos,

1 Por exemplo art. 5º, IV, art. 30, art. 31, § 3º, da Constituição Federal de 1988

2 Por exemplo no art. 5º, XXXIV, LXXIII, art. 15, art. 29-A, da Constituição Federal de 1988.

3 Texto original: “3.5 In a representative democracy, where “the public’s power is entrusted to others”, maintaining the public’s trust and confidence is a fundamental responsibility of the public sector. 3.6 The importance of maintaining the public’s trust and confidence is central to the purpose and outcomes of many public organisations in New Zealand. According to the State Services Commission, the “Public Service must work with the highest standards of integrity and conduct to ensure the trust and confidence of New Zealanders is maintained”. Public sector organisations such as Auckland Council, the Accident Compensation Commission, the New Zealand Police, and the Serious Fraud Office all carry out surveys of public trust and confidence.” (Controller and Auditor-General, 2019, p.18)

mesmo que de forma temporária e gratuita, alinhando a *accountability* como principal ferramenta de imposição da soberania do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público.

Atribui ao Poder Legislativo e aos Tribunais de Contas a titularidade do controle externo, prevendo um rol de competências exclusivas para este último, vide artigo 71, incisos. Sem qualquer prejuízo a isto, a Constituição, almejando produzir um sistema eficiente e coeso (CABRAL, 2014, p. 121), impõe a todos os poderes a manutenção de um controle interno, que será responsável por: I - avaliar o cumprimento das metas e a execução dos programas de governo e dos orçamentos dos entes federados; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres dos entes federados; e IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Os anos que se seguiram à promulgação da Constituição foram marcados por produções legislativas reforçadoras da *accountability*. Com o advento da Lei nº 8.429/1992, fixou-se regras para punição de agentes públicos por enriquecimento ilícito no exercício de mandato, emprego ou função pública na administração direta, indireta ou fundacional. Com a Lei nº 8.666/1993 foi dada maior transparência para as contratações feitas pela administração pública.

O ano de 1995 foi marcado pela entrada em vigor da Lei nº 9.096/1995, que estabeleceu novas regras e limitações para funcionamento das siglas partidárias. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, também de 1995, substituiu a administração burocrática pela gerencial, deslocando o controle de procedimentos para atingimento de resultados, dando lugar, ainda, à mobilização da sociedade civil mediante Organizações não-Governamentais (ONGs) e fortalecimento de entidades representativas. Na seara eleitoral, entraram em vigor a Lei nº 9.504/1997, que somou novas regras às disputas eleitorais, logo seguida pela Lei nº 9.840/1999, que ampliou enquadramentos de crimes eleitorais e penalidades.

Adveio, então, a Lei Complementar nº 101/2000, que impôs a transparência e planejamento às contas públicas, além da responsabilização dos agentes públicos na gestão fiscal. Em 2001 foi criada a Controladoria Geral da União (CGU), com funções de prevenção, fiscalização, correição e ouvidoria.

A TV Senado, TV Câmara e TV Justiça, com gênese nos anos de 1996 (RADIO SENADO, 2020), 1998 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020) e 2002 (TV JUSTIÇA, 2020), respectivamente, proveram grande amplitude e acesso popular ao processo legislativo e ao exercício das atividades do poder judiciário. Essa abertura, aliada atuação da imprensa e, posteriormente, das redes sociais, contribuem significativamente para o crescimento da participação do cidadão na construção legal e jurídica nacional (SANTANA, SOUZA, 2017).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), constituído por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, tendo como objetivo maior controle e transparência administrativa, financeira e processual aos trabalhos do Poder Judiciário. A implementação dos Portais da Transparência como instrumentos de disponibilização concomitante e instantânea, por meios eletrônicos de acesso público, das informações sobre execução orçamentária e financeira dos entes federados, foi instituída pela Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a redação da Lei Complementar nº 101/2000. No ano de 2010 a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como “Lei da ficha limpa”, estendeu o alcance da Lei Complementar nº 64/1990, aumento as hipóteses de impossibilidade de submissão de candidatura ao pleito eleitoral.

Entra em vigor, no ano de 2011, a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12527/2011, que elucidou os direitos básicos do cidadão quanto ao tema e impôs a ferramentas necessárias para tanto, ademais caracterizou como ilícitas inúmeras condutas de agentes públicos, como: recusar-se a fornecer informação requerida; utilizar indevidamente, destruir, desfigurar informações; impor sigilo a ato para fins de ocultação de ilegalidade. E, mais recentemente, a Lei nº 13460/2017, que criou o Código de Proteção ao Usuário do Serviço Público, regulamentou o direito à participação e ao acompanhamento da qualidade de prestação dos serviços públicos, o de obter informações precisas e de fácil compreensão e o acesso às atividades exercidas pela Administração Pública, além de fortalecer o papel das ouvidorias como entidades de proteção e defesa dos usuários do serviço público.

O cenário nacional é fortalecido pela constante participação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em que o Brasil, apesar não ser membro efetivo, ocupa o posto de “parceiro-chave”, característica que lhe dá a possibilidade de participar dos diferentes órgãos da OCDE, aderir aos seus instrumentos legais, integrar-se aos informes estatísticos e revisões por pares de setores específicos da OCDE, além de acesso a todas as Reuniões Ministeriais da Organização desde 1999. O papel da OCDE alinha-se aos instrumentos previstos na legislação brasileira e fortalece a *accountability* no país.

No ano de 2017 (OCDE, 2018), como parte do Programa de Trabalho 2016-17 da OCDE, o Brasil solicitou a adesão aos Códigos da OCDE de Liberalização de Movimentos de

Capital e das Operações Correntes Invisíveis, um compromisso diante de necessária implementação de reformas. A adesão aos Códigos de Liberalização da OCDE, impõe ao país um comprometimento com a transparência e responsabilidade nas suas políticas sobre os movimentos de capitais. Com isso o Brasil melhorará sua reputação como um agente global responsável, enquanto desfrutará de um melhor acesso aos mercados da OCDE e proteção contra possíveis tratamentos discriminatórios de outros aderentes.

Nota-se que o regime jurídico brasileiro prevê e regula muitas ferramentas de *accountability*, tanto de cunho legal, quanto político, institucional, judicial e social. Esses inúmeros métodos vêm permitindo maior fiscalização e responsabilização (PEREIRA NETO, BORGES, 2017), mas não necessariamente, maior governança ou governabilidade. Isso é prontamente constado na patente insatisfação com o modelo da democracia representativa (KIERECZ, 2016), pois não obstante a pluralidade de ferramentas da *accountability*, a insatisfação, as crises políticas, os escândalos de corrupção e a crônica falta de efetividade da Administração Pública (GUIMARÃES, 2016), afastam o Brasil do utópico Estado Democrático de Direito.

Além das ferramentas de controle, a Constituição Federal de 1988 também instrumentalizou outros mecanismos de gestão participativa e fiscalização por meio do controle social, na tentativa de equalizar as forças na relação simbiótica entre o Estado e a Sociedade. A participação como a intervenção direta dos agentes sociais em atividades públicas, demanda a análise das diferentes feições que este ideário pode assumir. A Constituição, como carta que organiza e delimita os poderes estatais, apresenta a forma de exercício do poder, os meios de organização e de manutenção do Estado, as vias para atuação democrática, bem como é a fonte das garantias e liberdades individuais. O parágrafo único do art. 1º, aduz que todo o poder emana do povo, exercido indiretamente por meio dos representantes eleitos e diretamente, conforme as disposições da própria Constituição. Assim, não se limita apenas ao voto a participação da sociedade no sistema democrático. A soberania popular e o interesse público sobressaem como condições de sustentabilidade do ideário democrático e preservação dos direitos sociais e individuais, o bem-estar, a liberdade, a igualdade e a justiça. A Constituição de 1988 institui, como paradigma, a democracia participativa, reconhecendo o sufrágio universal, inserindo institutos da democracia direta, como referendo, plebiscito e iniciativa popular e proporcionando outros meios de participação e controle da sociedade nas decisões políticas e nas atividades da administração pública. Nesse sentido, Jussara Jacintho (2000) já apontava:

Em suma, dinamizou-se o cenário de decisões, democratizou-se o espaço público. Pelo menos teoricamente. Não restam dúvidas. Todavia, que a efetividade desses ditames não prescindem de normas regulamentaras.

Essa inserção de instrumentos de manifestação da população na CF veio a reboque da organização da sociedade civil que não desperdiçou a oportunidade de se manifestar por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte. E como não poderia deixar de ser, os municípios do Brasil afora reverenciaram a iniciativa adotando, tanto a Lei Orgânica do município de Vila Velha quanto a do Município de Angra dos Reis a orientação de gestão democrática do Poder Público, consagrando em vários dispositivos diretrizes que asseguram a participação da comunidade no gerenciamento da coisa pública. (JACINTHO, 2000, p. 47)

O aumento da participação desenhou-se como um instrumento de fortalecimento e de proteção à democracia, pois sendo a sua base a soberania popular, a legitimação de atos e processos fundamentados nisso, demanda que a sociedade seja capaz de participar das decisões e escolhas públicas. A vertente da democracia participativa defende a incorporação na prática democrática de novos instrumentos de controle e de participação, com ênfase nos mecanismos de controle social (CARRION, 2001, p. 49-52). O sistema democrático construído pela Constituição de 1988 é reflexo da publicização do Estado, bem como da constante necessidade do controle social em cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas (SILVA, 2019). O Estado democrático de direito se funda no princípio da soberania popular, tendo na participação efetiva e operante do povo na coisa pública, um alicerce para busca do completo desenvolvimento do Estado e da garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.

No contexto constitucional, a soberania popular e a participação efetiva devem significar mais que a mera participação no processo eleitoral. Para a democracia participativa, cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal. Sem dúvidas, novo paradigma no arcabouço jurídico e democrático brasileiro é estabelecido pela Constituição. Todo o rol de direitos e garantias individuais, de fundamentos e objetivos da República, de direitos políticos e sociais, buscam não somente evidenciar, mas também consolidar a democracia brasileira, que será sempre baseada na soberania popular, pelo exercício pleno da cidadania. Aproveitando lição de Norberto Bobbio, pode-se dizer que o que ocorreu foi a ampliação do processo de democratização, a expansão do poder, da soberania popular, em que se passa a considerar o cidadão além da esfera de suas relações políticas, considerando também suas relações entre si e com o Estado. A Constituição Federal de 1988 inova em aspectos essenciais, especialmente no que se refere à gestão das políticas públicas, por meio do princípio da descentralização político-administrativa, alterando normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central, os poderes regionais e locais. A Constituição criou



mecanismos complementares às instituições representativas tradicionais, incorporando na dinâmica política da sociedade civil, organizada em suas entidades e associações, maior e mais efetivo controle social, além de dar dimensão mais real e mais efetiva à prática democrática (CARLOS, 2007).

Nesta etapa, o trabalho irá destacar quatro ferramentas de participação popular trazidas pela Constituição de 1988: Plebiscito, Referendo, Iniciativa Popular e Orçamento Participativo, com a ressalva de que esta última será novamente visitada no decorrer deste e, em especial, no próximo capítulo. Estes instrumentos apresentam-se como catalisadores para uma sociedade civil organizada, para o exercício da cidadania responsável, capaz de controlar e fiscalizar efetivamente o cumprimento dos programas anunciados pelos representantes eleitos.

O primeiro instrumento a se destacar é o plebiscito. A Lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1998 regulamentou o art. 14, I, II e III da CF/1988. A doutrina conceitua o termo como a ferramenta de “consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional” (MORAES, 2016, p. 191), ou seja, uma consulta popular a todos os eleitores sobre um ou mais assuntos que antecede o processo de elaboração de determinada lei. A Lei nº 9.709/1998 regula a forma como o plebiscito será convocado no âmbito nacional e nos Estados e Municípios. Em seara federal, a convocação cabe ao Congresso Nacional; aos demais entes federados, impõe-se as previsões das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, que devem seguir as disposições gerais da Constituição e da Lei Nacional. A convocação ocorre por Decreto Legislativo proposto por no mínimo 1/3 dos votos (art. 3º da Lei nº 9.709/1998).

O segundo instrumento é o referendo. Trata-se da deliberação sobre ato anterior dos órgãos estatais, para ratificar ou rejeitar lei já em vigor ou projeto de lei, projeto ou norma constitucional (MORAES, 2016), em outras palavras, uma consulta posterior sobre determinado ato ou decisão governamental, seja para atribuir -lhe eficácia que ainda não foi reconhecida (condição suspensiva), seja para retirar a eficácia que lhe foi provisoriamente conferida (condição resolutiva).

Tanto o plebiscito, quanto o referendo, como instrumentos da democracia direta ou semidireta, procuram atenuar o formalismo da democracia representativa; tanto é que, a sua utilização não será efetiva, porém, sem que se identifique um adequado nível de politização da população. O Brasil não possui a tradição de convocar a população para tomar decisões políticas que corriqueiramente cabem aos representantes nacionais. A primeira experiência ordinária, pós CF/1988, com o referendo deu -se com a Lei n. 10.826/2003 (art. 35 do

Estatuto do Desarmamento), que estabeleceu a proibição do comércio de armas de fogo e fixou que a eficácia de tal proibição dependeria de referendo realizado em outubro de 2005. Aludido referendo foi autorizado pelo Decreto Legislativo n. 780, de 07/07/2005. Efetivado o referendo em 23/10/2005, a proibição proposta foi rejeitada (MENDES, BRANCO, 2021, pg. 1615). A convocação ocorre de igual modo ao plebiscito, ou seja, convocado pelo Congresso Nacional, em questões de competência da União, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional. Por fim, destaca-se que a incumbência da organização das questões relativas à realização do referendo é da Justiça Eleitoral, conforme disposto no art. 8º, da Lei nº 9709/1998, podendo ser convocado no prazo de 30 dias, contados da promulgação da lei ou da adoção de medida administrativa, que esteja relacionada, diretamente, com a consulta popular. Assim, pode-se afirmar que com referendo a sociedade tem a oportunidade de avaliar se determinado ato legislativo ou administrativo é adequado ou não ao interesse público.

O terceiro instrumento destacado é a iniciativa popular. A Constituição assegurou à sociedade a possibilidade, *sponte propria*, de iniciar projetos de lei, conquanto cumpram-se alguns requisitos previstos no artigo 61, § 2º da Constituição Federal de 1988: I) subscrição de pelo menos 1% do eleitorado nacional; II) por eleitores distribuídos em pelo menos cinco estados da federação; III) onde não menos de três décimos por cento dos eleitores alistados naquele ente federativo subscrevem o projeto. Ademais, ressalta-se que nem todas as matérias podem ser abarcadas por este instrumento, visto que a Constituição Federal reservou competência privativa para projetos de lei de determinados assuntos, como por exemplo a fixação de subsídios e/ou salários de servidores públicos. Dos mecanismos de participação direta, a iniciativa popular, como direito político dos cidadãos de deflagarem o processo legislativo, encontra primazia sobre os demais, pois garante à sociedade civil uma posição ativa frente as suas demandas nos centros decisórios do Estado, há um rompimento na relação representante-representado palpável.

A regulamentação do instrumento foi feita pela Lei n. 9.709/1998. Esta estabeleceu que o projeto de iniciativa popular deve restringir -se a um único assunto e que está protegido de rejeição decorrente de vício de forma (art. 13, § 2º), de igual modo, conforme extraído do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17/1989, atualizada pela Resolução nº 21/2021), não se pode arquivar proposições legislativas decorrentes de iniciativa popular. Até 2005 haviam sido promulgadas três leis decorrentes de iniciativa popular: Lei n. 8.930/1994 (crimes hediondos, Lei Daniela Perez ou Glória Perez), Lei n. 9.840/1999 (combate à compra de votos) e Lei n. 11.124/2005 (dispõe sobre o Sistema Nacional de

Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS). No ano de 2010, a conhecida Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135) foi editada com amplo apoio popular (MENDES, BRANCO, 2021).

Não obstante a previsão constitucional e a regulamentação legal, os três instrumentos de participação acima citados, até então não foram efetivos no quesito acessibilidade democrática, nem mesmo trouxeram o poder político mais próximo do povo, afirma-se isso com base no estudo feito por Rafael Menezes (2019, p. 134-145) em que, além de apuração epistemológica, apresenta levantamento estatístico quanto ao uso e efetividade desses três instrumentos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Quanto à iniciativa popular conclui que, o rigor procedimental para a propositura de novas normas jurídicas reflete no baixo número de Projetos de Lei de Iniciativa Popular, ademais, que as matérias carreadas pelos poucos que alcançam o quórum necessário relacionam-se diretamente às necessidades emergentes de uma parcela articulada da população. Na mesma linha destaca:

Nesse contexto, com a finalidade de ampliar os canais de acessibilidade democrática e tornar o poder político mais próximo do povo, os instrumentos de consulta popular seriam mais responsivos aos seus propósitos se, mediante reforma constitucional, o povo pudesse, por meio de procedimento equivalente, *mutatis mutandi*, ao da criação de partidos políticos ou da propositura de Projetos de Lei de Iniciativa Popular, iniciar o processo que desencadearia a consulta popular.

Essa circunstância limitativa, todavia, não ilide o fato de que mesmo quando o povo brasileiro foi convocado a se manifestar, por meio dessas típicas formas de consulta popular, houve uma abstenção aproximada de 23,8% do eleitorado.

O déficit de participação institucional não pode ser justificado tão somente à luz da limitação de acesso aos mecanismos democráticos: ele também perpassa pela postura responsiva e responsável dos cidadãos.

Os dados aqui expostos respondem a questionamento formulado no capítulo anterior, no sentido de que a previsão normativa de instrumentos democráticos, por si, não garante o engajamento pretendido.

Assim, não é suficiente, para ampliar o engajamento democrático, a perspectiva ética que propõe a democracia discursiva exclusivamente como caminho para resultados bons ou justos para todos os outros integrantes da comunidade real de comunicação. (MENEZES, 2019, p. 145)

A tese de Rafael Menezes (2019) denota a baixa participação por meio dos instrumentos aqui trabalhados, que em sua visão, decorre de um desinteresse generalizado, reflexo da falta de confiança nas instituições públicas, especialmente aquelas compostas por representantes eleitos (Casas Legislativas e a chefia do Poder Executivo), configurando cenário em que os cidadãos se sentem à tangente dos erros e acertos do Estado. As consequências são as mais severas: um Estado patrimonialista centrado na figura um único governante intitulado salvador e a atenuação do engajamento social.

Desta feita, pensar em alternativas que aperfeiçoem a democracia brasileira e mitiguem os efeitos da crise de representatividade, demanda um novo olhar sobre os mecanismos institucionais típicos de participação, focado na adequação às desenvolvidos tecnológicos, científicos e sociais, sem prejuízo a introdução de outras ferramentas que tornem “a presença do cidadão na vida pública do Estado mais acessível e responsável” (MENEZES, 2019, p. 147). Neste plano, pensa-se no Orçamento Participativo como alternativa para tal problemática, especialmente frente a experiência vivida na cidade de Porto Alegre, principal objeto de estudo para este trabalho. No presente momento, as tratativas quanto ao Orçamento Participativo serão meras pinceladas, sob a garantia de que a temática será retomada e aprofundada ainda neste capítulo, cabendo ao terceiro o seu amoldamento ao contexto amazônico.

O Orçamento Participativo é um outro instrumento de participação popular direta, importantíssimo para consolidação definitiva de um regime democrático participativo. Ressalte-se o caráter *sui generis* da experiência brasileira de democracia participativa visto que assegura ao cidadão o direito de compartilhar as decisões em quase trezentos municípios brasileiros acerca do emprego das receitas públicas não vinculadas, ou seja, de decidir acerca da repartição do fundo público municipal. Sua origem remonta a primeira administração dos Partidos dos Trabalhadores da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 1989, sendo Olívio Dutra o prefeito eleito, embora Tarso Genro, o seu sucessor, tenha contribuído com importantes trabalhos teóricos sobre o tema (LYRA, 2006, p. 336). Cabe enfatizar que o Orçamento Participativo é uma forma concreta de estimular a formação de conselhos populares nos bairros e vilas da cidade, para que os cidadãos, principalmente os trabalhadores, os assalariados – de forma organizada – pudessem decidir sobre a aplicação do dinheiro público, na forma de investimento a serem realizados pelas prefeituras ou pelos estados (PONT, 2000, p. 44-45).

No que diz respeito às vantagens do Orçamento Participativo, com a introdução deste, as potencialidades de uma discussão aberta e transparente dos recursos públicos adquirem uma nova dimensão. Seu alcance aumenta e marca um claro contraponto às práticas clientelista e patrimonialista responsáveis pela corrupção e pela péssima aplicação do dinheiro público que tem marcado a administração pública (PONT, 2000, p. 108). Portanto, o Orçamento Participativo é mais uma ferramenta em que os cidadãos decidem sobre a destinação dos recursos públicos nos serviços essenciais em prol do coletivo. Na mesma quadra aduz Simões (2011):

A base do desenvolvimento do Orçamento Participativo é um novo tipo de descentralização que criou um novo centro decisório, o qual, em conjunto com os Poderes Executivo e Legislativo, democratizam efetivamente a ação política, integrando os cidadãos comuns em um novo espaço público. A iniciativa do Orçamento Participativo no Brasil deu-se, resumidamente, da seguinte maneira: descentralização das decisões políticas; criação de conselhos populares, circunstância que favorece a produção de opinião pública independente; deslocamento do centro de atenção dos cidadãos para os problemas comuns locais; afloramento da consciência da participação do cidadão; surgimento de 02 (dois) focos de poder democrático: um pelo voto, outro pela participação por meio de associações e outros instituições diretas; criação de condições para aprovação do orçamento público e estímulo à participação popular na elaboração e execução da peça orçamentária; instauração de processo amplo e aberto de discussão; necessidade de auto-regulação interna para legitimar e validar as decisões tomadas no seio do Orçamento Participativo. (SIMÕES, 2011, p. 59)

Assim, toma-se por base o Orçamento Participativo como um processo decisório regido por regras próprias, capaz de estabelecer pesos às prioridades de investimentos públicos e aumentar o engajamento e a representatividade da sociedade, construir um palco de deliberação e discussão dos problemas locais.

## **2.2 *Accountability* na Administração Pública brasileira: panorama jurídico e histórico no Brasil e o papel do controle social**

Conforme exposto, a *accountability* apresenta-se como um dos bastiões da democracia moderna e como catalisador de uma administração mais eficiente e transparente. Não obstante, ela também guarda outra importante característica, a de ser insumo para exercício efetivo do controle social. Para que este funcione é preciso esclarecer o papel da sociedade diante das instituições democráticas, cada cidadão possui o direito de participar e de exercer controle sobre as atividades públicas; além da conscientização, garantir instrumentos de participação acessíveis a todos é ponto central, assim como a transparência das informações. Afirma-se a participação popular na gestão e no controle da Administração Pública como um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, pois reduz a distância entre sociedade e Estado, Martins Junior (2010), verdadeira ideologia de participação do administrado nas funções administrativas para a legitimidade dos atos da Administração Pública.

O controle social além de impor à Administração Pública uma atuação mais eficiente e proba, é fulcral para a legitimação dos atos daqueles que agem em nome do interesse público. Por isso tamanha ênfase na exposição dos instrumentos de *accountability*, para que então seja demonstrado a importância e como estes podem garantir um exercício efetivo do controle

social. No entanto, antes é necessário a superação de algumas barreiras que impedem o manuseio dessas ferramentas pelo cidadão, por tal se destaca que:

Para que essa transformação se efetive, é fundamental o fortalecimento da *accountability* dos gestores e a incorporação desse conceito à cultura brasileira. Numa sociedade com *accountability* plena, espera-se que os gestores públicos prestem contas de suas ações, dando publicidade às decisões e ações governamentais que interessem à coletividade, tais como a divulgação de balanços orçamentários; ampla publicidade às licitações, indicando os fornecedores selecionados e preços das propostas vencedoras; e indicação dos serviços e programas de governo oferecidos. Em estágios mais avançados da democracia, espera-se que, além da transparência dos resultados alcançados pela administração, as principais decisões governamentais — tais como a elaboração do orçamento e a licitação de obras e serviços de maior vulto — sejam sempre tomadas com consulta à sociedade por meio de audiências públicas (PINHO, AKATSU, 2002, p. 733)

A forma mais contumaz de realizar controle sobre os atos da Administração Pública é por meio da transparência, prioritariamente a fiscal, degrau obrigatório para a boa governança, pois dá publicidade aos elementos idealizadores da política fiscal e de seus resultados, proporcionando uma participação popular que amplia o controle sobre os governos no que diz respeito à elaboração e à execução dessa política fiscal. No Brasil, como dito na seção anterior, há normas que impõem tal dever ao gestor público, assim, teoricamente a Constituição e legislação infraconstitucional, como a Lei nº 12.527/2011 e Lei Complementar nº 101/2000, asseguram condições essenciais ao desenvolvimento da transparência, da participação popular e do controle social.

Sem prejuízo ao importante e imprescindível fator de democratização do país, isoladamente, este não é capaz de garantir uma ativa participação popular e um controle social, muito em decorrência de aspectos políticos e culturais do cidadão brasileiro, que de forma tão notória, quanto a redemocratização do país, influenciam na forma e intensidade da participação popular e do controle social. Nesse contexto colabora:

Da mesma forma, a baixa participação também pode estar relacionada a um desinteresse generalizado, refletido na falta de confiança nas instituições públicas, sobretudo em relação àquelas constituídas por representantes eleitos, favorecendo o surgimento de um cenário político em que os cidadãos não se sentem responsáveis nem pelos erros e nem pelos acertos do Estado, propiciando a um só tempo o fortalecimento de um Estado patrimonialista centrado na figura de um salvador, a quem são permitidas violações de direitos fundamentais e, por outro lado, a falta de estímulo ao engajamento que permita a desconstituição de vínculos de cumplicidade com os erros e injustiças perpetrados pelo Estado. (MENEZES, 2019, p. 146)

O Estado Democrático de Direito assegura e estimula o avanço dos valores democráticos para uma ativa participação popular, mas são os aspectos políticos e culturais da sociedade brasileira que irão orientar o comportamento e a ação do cidadão no acompanhamento da regularidade dos atos praticados pelos administradores públicos.

Desta feita, é primordial que o cidadão se valha de uma certa organização institucional para que então possa exercer o controle social de forma efetiva. Tal ideia já era estudada desde a metade do século XX, Talcott Parson (1951) lecionava que todo sistema social possuía um complexo conjunto de mecanismos não planejados e amplamente inconscientes que serviriam para combater tendências desviantes. Ademais, que as tendências desviantes que resistem aos mecanismos de controle social, tornam-se fontes para reestruturação e adaptação do sistema social.

É necessária a consciência de que, como cidadão, cada indivíduo possui a sua disposição um rol de direitos decorrentes da *accountability* e em contrapartida, responsabilidades diante do necessário estabelecimento de uma relação com a Administração Pública, pois a possibilidade de participar das decisões políticas gera um dever de impedir a malversação de recursos públicos, decorrente, especialmente, do desatendimento do interesse público.

No entanto, esse não tem sido o cenário verificado em território brasileiro, Rafael Menezes (2019) apresenta os índices de participação e/ou utilização dos 25 instrumentos de engajamento democráticos previstos na legislação nacional, e números estão aquém do esperado em uma sociedade participativa e comprometida com uma democracia deliberativa e participativa. Como exemplo, cita-se o percentual de participação da população brasileira nas Conferências Nacionais sobre Políticas Públicas, que contaram, de 1940 a 2010, com 115 edições, não ultrapassou 6,5%. Outro número interessante é o das Sugestões Legislativas encaminhadas à Câmara dos Deputados, que objetivam levar ideias e projetos que visem alterar a estrutura normativa e coercitiva do Estado, entre 2001 e 2016, apenas 1.122 sugestões foram recebidas, o que traz uma média de apenas 74,8 por ano, em um país com mais de 147 milhões de eleitores.

Por isso a ênfase sobre os mecanismos de *accountability*, especialmente da transparência dos atos públicos, pois é com a existência de informações que se abre espaço para a participação efetiva do cidadão nas decisões públicas, assim como a capacidade de se cobrar o cumprimento dos planos de governo e o respeito à legalidade no âmbito fiscal e contábil. Por isso, destaca-se:

O controle social do orçamento público deve, no prisma adotado, assumir condição eminentemente suprapartidária, mostrando-se avesso a qualquer manipulação. Não deve, pois, ser exercido com a mácula de interferências espúrias de natureza grupuscular. Ademais, o controle social, isto é, o controle que a sociedade, ela mesma, exerce sobre a discussão, a elaboração e a implantação do orçamento, precisa, antes de mais nada, servir como robustecimento dos demais controles, energizando-os. Não deve ser excluyente, nem pretender ocupar lugar superior ou

olímpico, porquanto o controle social carece também de mediação e precisa ser institucionalizado e constantemente legitimado. Deve ser universal sem se arvorar em infalível, pois não traduz a vontade geral de modo perfeito, sendo, de certo modo, também parcial. Por razões dialéticas, o interesse público estará, invariavelmente, em que o controle social seja legitimamente controlado, lembrando que o melhor controle é o capaz de incluir todos os outros (FREITAS, 2001, pg. 16, apud MILESKI, 2006, p. 5).

Aspecto que merece ênfase é o da combinação de forças entre a *accountability* horizontal, que retrata a mútua fiscalização e controle existente entre os poderes, especialmente por meio do sistema de freios e contrapesos, ou entre os órgãos, papel atribuído aos Tribunais de Contas, por meio do controle externo, ou Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras, por meio do controle interno; e da *accountability* vertical por meio do controle social, feito que potencializa uma consciência popular do necessário controle, além de informar o papel de relevância que cada cidadão possui dentro do sistema democrático, pois por meio deste trabalho conjunto, alcança-se resultados positivos para a probidade, eficiência e legalidade da atuação pública.

Ao se tratar de controle social necessário destacar as formas de participação democrática adotadas no Brasil, por isso a importância de a temática ter sido abordada na seção anterior. Ao se verificar a existência de uma crise da democracia representativa (GINSBURG; HUQ, 2018. LEVITSKY; ZIBLATT, 2018. MOUNK, 2019), surge a ideia de romper com os paradigmas até então aceitos, para, verdadeiramente, alcançar um Estado melhor e implementar a instituição de meios de controle social das instituições estatais, como modo de concretização dos direitos da sociedade civil.

Falar de controle demanda, inicialmente, a delimitação do sentido empregado a expressão, visto que, em alguns casos, pode ser utilizada como sinônimo de participação, conquanto retrate a possibilidade de contribuição dos cidadãos no que tange à atuação estatal com vista à melhora das suas condições de vida. A Constituição Federal de 1988 deu novo significado ao controle social e à participação do cidadão nas decisões políticas (MAGALHÃES; XAVIER, 2019). Uma análise sobre o controle da Administração Pública elucida dos diversos sentidos com que o vocábulo “controle” pode ser entendido, como: participação, comando, gestão, vigilância, fiscalização, censura, ou seja, uma verificação da conformidade de uma ação a uma norma que a esta se impõe.

A Constituição coloca ao lado dos tipos clássicos de controle da gestão pública (interno e externo), bem como a possibilidade de participação direta da população. O controle social é a teia resultante de um amplo conjunto de relações envolvendo múltiplos atores sociais, destacando-se: indivíduos, famílias, grupos de interesse, partidos políticos e uma



gama de instituições e organizações, ou seja, é um campo complexo em suas perspectivas de análise, níveis de abrangência e, sobretudo, de abordagens disciplinares relativas aos seus conceitos estruturantes (SABIONI; FERREIRA; REIS, 2018). A participação da sociedade em debates, diálogos e por meio do controle social, é fundamental para garantir a efetividade dos objetivos das políticas públicas, que atendam às necessidades primordiais da sociedade, visando a melhoria dos serviços disponibilizados à população (MAGALHÃES; XAVIER, 2019). Nesse sentido, a integração da sociedade no controle social fortalece a implementação das políticas públicas, tornando-as mais efetivas quanto ao concreto cumprimento das necessidades sociais e do interesse público.

O controle social colabora para a democratização da administração pública, por meio da junção dos agentes sociais, quais sejam, os cidadãos no controle social por meio da ótica particular de suas necessidades e objetivos individuais (SILVA; SOUZA, 2017). A atividade do controle social permite uma compreensão do cenário atual, tanto para gestores quanto para os sujeitos inseridos na sociedade, pois frente a este envolvimento, todos, por meio de suas necessidades individuais, analisam e identificam a relevância da deliberação. Assim, para fortalecer o exercício do controle social nas políticas públicas, resta indispensável superar conflitos que restringem a atuação da participação popular. Entre os principais objetivos, encontra-se a necessidade de superar uma cultura política com caráter soberano e autoritário, existente nas relações históricas de poder no Brasil.

Democracias modernas demandam maior capacidade de absorver e colocar em prática determinados valores como probidade, transparência, ética e a obrigatoriedade de prestar contas às instâncias controladoras e à sociedade. Em estudo realizado há trinta anos, Anna Maria Campos (1990) já afirmava que a *accountable* da administração pública brasileira está diretamente relacionada ao amadurecimento da democracia, como a organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; a descentralização e transparência do aparato governamental; e a substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes. Nesse sentido destaca-se:

Responsabilidade Pública: O “Público” em responsabilidade pública pode levar a uma série de referências diferentes. No contexto deste manual, “público” refere-se a “abertura” ou transparência”. Isso quer dizer que a conta não é prestada discretamente, à porta fechada. Em vez disso, está, em princípio, aberto ao público em geral. As informações fornecidas sobre a conduta do ator são geralmente acessíveis, as audiências e debates são abertos ao público e o fórum promulga seu julgamento para o público em geral. Em segundo lugar, “público” pode referir-se ao objeto da prestação de contas. A responsabilidade pública diz respeito principalmente a questões de interesse público, como o gasto de fundos públicos, o exercício de poderes públicos ou a conduta de instituições públicas. Não se limita necessariamente a organizações públicas, mas pode estender-se a entidades privadas

que exercem privilégios públicos ou recebem financiamento público (Scott 2000, 41). Em terceiro lugar, “público” pode se referir à perspectiva e às normas contábeis. A prestação de contas públicas implica a prestação de contas por questões de interesse público, ou seja, uma prestação de contas efetuada tendo em vista o interesse público ou as responsabilidades públicas (BOVENS, SCHILLEMANS, GOODIN, 2014, P. 7-8)<sup>4</sup>

A *accountability* se desenvolve em dois planos: horizontal e vertical. O vertical ocorre quando os cidadãos controlam os políticos e governos por meio de plebiscito, referendo e voto, ou mediante o exercício do controle social (AMARAL, 2007, p. 71). Já a *accountability* horizontal toma forma por meio da mútua fiscalização e controle existente entre os poderes, especialmente por meio do sistema de freios e contrapesos, ou entre os órgãos, por meio dos Tribunais de Contas, exercendo o controle externo, ou Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras, por meio do controle interno.

Desta feita, a qualidade da relação entre controladores e controlados é determinada pelo costume, história, cultura e por processos sociais que envolvem a sociedade analisada. Os parâmetros de análise devem avançar sobre a legalidade, economia e eficiência das atuações dos agentes, passando a englobar a análise da qualidade dos serviços, a maneira como tais serviços são prestados, a verificação da equidade na distribuição dos benefícios e dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e do grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades dos cidadãos.

As Entidades de Fiscalização Superiores - EFS (INTOSAI, 1977) assumem papel de máxima relevância, vez que são dotadas de poderes para realizar ações efetivas, que vão desde o acompanhamento dos procedimentos e ações governamentais até a responsabilização dos agentes envolvidos em atos ilícitos, ilegítimos e/ou antieconômicos contra o Estado. Conforme disposto expressamente na Declaração de Lima, um ponto crucial para o funcionamento da EFS é sua independência:

#### Seção 5. Independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores só podem desempenhar suas tarefas objetiva e efetivamente quando são independentes da entidade auditada e protegidas contra influências externas.

---

4 Texto original: *Public Accountability: “‘Public’ in public accountability may take to a number of different referents. In the context of this handbook, “public” refers to “openness” or transparency.” That is to say the account is not rendered discreetly, behind closed doors. Rather, it is in principle open to the general public. The information provided about the actor’s conduct is generally accessible, hearings and debates are open to the public, and the forum promulgates its judgment to the public at large. Secondly, “public” can refer to the object of the account-giving. Public accountability mainly regards matters of public concern, such as the spending of public funds, the exercise of public powers, or the conduct of public institutions. It is not necessarily limited to public organizations, but can extend to private bodies that exercise public privileges or receive public funding (Scott 2000, 41). Thirdly, “public” can refer to the accounting perspective and standards. Public accountability implies the rendering of account for matters of public interest, i.e. an accounting that is performed with a view to the public interest or to public responsibilities*

2. Embora as instituições do Estado não possam ser completamente independentes, pelo fato de fazerem parte do Estado como um todo, as Entidades Fiscalizadoras Superiores devem possuir independência funcional e organizacional necessárias para desempenhar suas tarefas.

3. A criação das Entidades Fiscalizadoras Superiores e o estabelecimento do grau de independência necessário deve estar previsto na Constituição; detalhes podem ser estabelecidos na legislação. Particularmente, é importante que um supremo tribunal garanta uma proteção jurídica adequada contra qualquer interferência na independência e no mandato para que a Entidade Fiscalizadora Superior realize auditorias.

As entidades de fiscalização superiores (EFS) são instrumentos de materialização da *accountability* horizontal. São garantidoras da transparência no uso dos recursos públicos e garantem a sociedade uma maior abertura do âmbito governamental, propiciando a inclusão social e uma melhor análise dos gastos públicos pelo povo. O resultado que se obtém com a implementação e obediência às diretrizes da que dão essência as Entidades de Fiscalização Superiores é o engrandecimento da democracia, face ao impacto direto sobre a obediência dos direitos econômico, social e cultural do povo.

Essas são ferramentas primordiais para a manutenção do Estado, assim como a representação e *accountability* são valores democráticos essenciais. O consentimento caminha ao lado da implementação de uma prestação de contas e aprimoramento do controle. A *accountability* vem como moeda com a qual agentes eleitos e não eleitos compram a credibilidade da sociedade para que, em seu nome, possam tomar decisões. Nesta senda, o povo, composto por cidadãos livres e autônomos, deve poder responsabilizar àqueles que não agirem da forma esperada. Johan Olsen (2018, p. 66) informa que a *accountability* democrática requer instituições bem desenvolvidas e de que a falta de efetiva *accountability* das relações e processos, mina a democracia. Supõe-se que os governos têm maior probabilidade de agir no interesse público quando prestam contas aos governados, pois temem enfrentar sanções por mau comportamento e abuso de poder (OLSEN, 2018).

O Brasil adota ferramentas, tanto da *accountability* vertical, quanto da horizontal, não obstante seja notória a carência de efetividade especialmente na vertical, seja por supressão de informações, falta de diálogo entre as instituições e o povo, ou a tecnicidade exacerbada, mas o fato é que depender do processo eleitoral, como única ferramenta para o controle e monitoramento da atuação das autoridades públicas, é temário, o que força a adoção de outros mecanismos de *accountability*. Assim, apesar de a *accountability* vertical eleitoral apresentar prioridade lógica, uma vez que a realização do processo eleitoral é essencial para a existência da democracia, isso não quer dizer que as eleições devam prevalecer em relação aos demais instrumentos, devendo ser estabelecidas relações mútuas entre as duas formas. O Brasil

demanda a quebra com determinadas práticas e valores historicamente cultuados, tais como: tolerância a corrupção, manutenção do patrimonialismo de classes políticas e profissionais, nepotismo, apadrinhamentos, discriminações. Sem prejuízo a baixa expectativa de serviços públicos eficientes, esse culto revela um entrelaço entre a democracia e aspectos políticos convencionais, que, segundo José Pinho e Ana Sacramento (2009), pode ser chamado de neopatrimonialismo.

A implementação da *accountability* demanda um arranjo institucional adequado, por meio do qual órgãos, entidades e os cidadãos atuem conjuntamente na utilização de ferramentas, valendo-se da adoção de uma cultura política voltada para a observância de valores que impliquem na boa e correta gestão pública, como seu catalizador. Nos termos do disposto pelo *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD, 2000), a realização do valor político da *accountability* depende de dois fatores: o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade, visto que a indiferença da população com relação à política inviabiliza tal processo, e a construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o seu mandato.

A democracia demanda um incremento dos instrumentos de participação social na Administração Pública. Por tal, umbilical que a realização da *accountability* na atualidade dependa da implementação e da compatibilização de cinco vertentes: I) controles procedimentais clássicos; II) controle parlamentar; III) introdução da lógica dos resultados na Administração Pública; IV) competência administrada e, V) informação e participação social (CLAD, 2000).

Os controles procedimentais clássicos traduzem-se no controle da conformidade dos atos praticados com as normas aplicáveis. O controle parlamentar referência a teoria dos freios e contrapesos, enfatizando, especialmente, o controle do Legislativo sobre o Executivo. O controle pela lógica da introdução dos resultados traduz-se no controle a *posteriori* de programas e projetos implementados, após instrução e análise da eficiência e efetividade. Por fim, a participação social enaltece o controle dos cidadãos sobre os governantes não apenas no período eleitoral, mas ao longo do mandato de seus representantes.

Enraizar a *accountability* exige a observância da legalidade e da igualdade perante a lei, de modo que todos os cidadãos e as autoridades públicas afirmem a importância e a obrigatoriedade de se sujeitarem às normas jurídicas de forma isonômica. Nesse contexto, fundamental a separação entre as esferas pública e privada, o afastamento da cultura patrimonialista, devendo aqueles que se encontram investidos de autoridade ter plena

consciência de que não se encontram na administração de interesses próprios ou particulares, mas sim de interesses alheios pertinentes à *res publica*.

É retrato do contexto democrático, impedir que a discricionariedade administrativa se transfigure em arbitrariedade, por tal cabe também à *accountability*, coibir a prática de atos marcados pela subjetividade, refutando discriminações indevidas. A publicidade e a transparência na gestão pública, características impostas pela Constituição Federal<sup>5</sup>, são pilares para o Estado Democrático, imprescindíveis à Administração Pública, e por tal devem ser prioridade na gestão administrativa, pois assim, garante-se pleno acesso às informações a toda a sociedade<sup>6</sup>.

Assim, tomando como premissa que a o estabelecimento da *accountability* requer a sedimentação de uma nação, ou seja, a construção de uma sociedade com identidade própria, valores e ideais comuns, primordial que a busca pelo interesse público e o envolvimento da população na esfera pública acompanhem todas as etapas desse processo.

### 2.3 Orçamento Participativo no Brasil: o início da experiência

Como já abordado no segundo capítulo, a democracia vive um período de reexame. A chamada “terceira onda de democratização” trouxe à tona os problemas da concepção hegemônica da democracia: a contradição entre mobilização e institucionalização, a valorização da apatia política (GINSBURG; HUQ, 2018), que se dá pois o cidadão comum não tem a capacidade ou o interesse político senão para escolher os líderes aos quais caberia tomar as decisões; a concentração da discussão democrática entre as elites, retirando a essência do pluralismo. Conforme elenca Avritzer e Santos (2002, p. 41) “Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o

---

5 Art. 5º, LX; art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988

6 Em recente julgado, o Supremo Tribunal Federal, por Decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes, referendada pelo Plenário na primeira Sessão por videoconferência (15/04/2020), enalteceu a importância e o papel da publicidade e da transparência na Administração Pública: “À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes, como lembrado pelo JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (*politics of distrust*) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência.” (STF, ADI 6351-DF, concessão de medida liminar por Decisão Monocrática do Ministro Alexandre de Moraes de 26/03/2020).

paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas”.

Sobre esse ponto aduz-se que:

A expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecido como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos apresentados por aqueles que elegeram. Ao mesmo tempo, o fim da guerra fria e a intensificação dos processos de globalização implicam uma reavaliação do problema da homogeneidade da prática democrática. (AVRITZER, SANTOS, 2002, p. 42)

O que se verificou foi uma transformação da democracia em uma ferramenta hegemônica de organização da dominação política, que representou um forte estreitamento do conceito de soberania, um anseio por formas não participativas de administração, assim como uma rejeição dos desenhos participativos devido ao seu impacto não institucional.

Nessa senda, válido colacionar a leitura de Avritzer (2002) sobre o período e o caminho da democracia no Brasil:

O sistema político brasileiro foi altamente instável durante a maior parte do século XX em decorrência da competição entre as elites. Entre 1930 e 1945, o sistema político dominante foi uma forma de corporativismo, o qual depois de um breve período de intenções democráticas tornou-se uma forma autoritária de corporativismo, na qual tanto as eleições regulares quanto os direitos políticos e civis estiveram suspensos. Entre 1945 e 1964, o regime político dominante foi uma forma instável de populismo semi-democrático. Todos os mandatos presidenciais nesse período estiveram sujeitos a algum tipo de questionamento anti-democrático. Vargas (1950- 1954) enfrentou uma rebelião organizada pela força aérea e não completou o seu mandato; Kubitschek (1965-1960) precisou do apoio das forças armadas para tomar posse e enfrentou uma rebelião militar durante o seu mandato; Jânio Quadros renunciou depois que o golpe anticongresso por ele patrocinado falhou e, finalmente, João Goulart foi deposto por um golpe militar. Entre 1964 e 1985, o país sofreu a sua pior experiência autoritária: o congresso foi fechado duas vezes pelo regime autoritário, uma em 1968 e a outra em 1977. As eleições para presidente foram suspensas, assim como, a partir de 1968, a maior parte das garantias civis. Portanto, o processo político brasileiro, mostra, em contraste com a concepção das teorias hegemônicas da democracia, que as elites não são, necessariamente, as melhores garantidoras dos valores democráticos. No caso brasileiro, a totalidade das tentativas de ruptura com a ordem democrática entre 1930 e 1980, envolveu diferentes conflitos entre as elites acerca do papel do Estado. (AVRITZER, 2002, p. 569).

O cenário enfrentado pela sociedade brasileira fez nascer uma demanda por novas formas de ação coletiva visando um processo de democratização equânime. Nos centros urbanos novas associações comunitárias surgiram e sua principal bandeira era o questionamento do padrão estabelecido acerca da relação entre Estado e sociedade (ABERS; BÜLOW, 2011). Esses movimentos buscaram a introdução de elementos de renovação cultural e o principal expoente foi a organização democrática ao nível local. Assim, pode-se

dizer que a inovação cultural introduzida pelos atores sociais, foram o pilar para a construção de um novo aspecto da democratização brasileira.

Essa discussão nos leva a tratar da teoria da democracia e de suas espécies, razão pela qual a matéria foi abordada no primeiro capítulo deste trabalho. Assim, retoma-se as conclusões dispostos no primeiro capítulo, para evidenciar que embate entre o modelo representativo e o participativo ganha tônica quando posto diante da compatibilidade de modelo democrático adotado e a realidade social dos países do sul global. Apenas para rememorar, tem-se que a democracia representativa é a participação indireta do povo, que elege o seu representante que decidirá por uma população, determinado grupo, comunidade, ou por àqueles que lhe escolheram. Já a democracia participativa é o modelo que cria efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, rebatendo a ideia de que basta o voto para se legitimar a atuação do representante, inserindo, desta feita, o poder de decisão em uma esfera social (BONAVIDES, 2001). A democracia participativa almeja o exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação.

Argumenta-se que a legitimidade das decisões políticas provê de um processo de discussão que, orientado pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, confere um reordenamento na lógica de poder político tradicional.

Sabe-se que o Estado brasileiro adotou, em seu texto constitucional, a democracia representativa conjugada a mecanismos de participação popular, ou seja, uma democracia exercida conjuntamente por representantes livremente eleitos pelo povo e, em situações pontuais, diretamente pelos cidadãos (MENEZES, 2019). Ocorre que com a crise de representatividade o real sentido da palavra democracia foi esvaziado, e com boa parte da sociedade, face inclusive à falta de engajamento e de responsabilidade democrática (MENEZES, 2019), sendo reduzida apenas a uma legitimadora dos atos políticos, sem forças para influir diretamente na organização, na administração e nas decisões governamentais; forma-se um cenário de necessária mudança de paradigma, mudança que pode muito bem provir da democracia participativa, pois, conforme aludido no primeiro capítulo, compõe-se de elementos que podem verdadeiramente aperfeiçoar o Estado que pretenda verdadeiramente firmar-se como democrático.

Assim, montou-se o cenário para Orçamento Participativo no Brasil. Este instrumento foi idealizado como a ferramenta que tem o intuito de submeter o destino de parte dos recursos públicos à consulta pública, utilizando como metodologia a realização de

reuniões comunitárias abertas aos cidadãos, visando a coleta de propostas, votação de prioridades que irão influenciar diretamente a gestão pública. Nesta quadra, válido citar definição do orçamento participativo:

Política participativa ao nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação ocorre por meio da constituição de um conselho de delegados. (AVRITZER, 2002, p. 57)

O contexto participativo necessário para o estabelecimento e funcionamento do Orçamento Participativo mune-se de algumas características, as quais pode-se destacar: a abertura das discussões sobre orçamento e finança à esfera pública; envolvimento social no processo em âmbito local; estabelecimento de estatutos e diretrizes para a participação e escolha das prioridades orçamentárias; deliberação pública, dentro de contextos receptivos e ideologicamente abertos; necessária prestação de contas sobre as decisões adotadas. É notória a singularidade do instrumento, mas que felizmente alinha-se com as demandas de sociedades politicamente ativas e conscientes de papel dentro do cenário democrático, especialmente frente ao exercício do controle social. Nesse contexto, destaca-se:

Esse novo cenário de experiências inovadoras de gestão – contrário ao histórico autoritarismo brasileiro – vem concedendo ao país uma referência no que tange à ampliação da participação institucional na reforma da democracia. Dentre as IPs, além da proliferação dos Conselhos de Políticas Públicas ou de Direitos, destaca-se o Orçamento Participativo (OP), inovação mais conhecida e difundida no mundo, inclusive em países de tradição democrática do Hemisfério Norte, a ponto de alguns autores europeus falarem alegoricamente no “retorno das caravelas” (Allegretti e Herzberg, 2004). De fato, após a emergência dos OPs no Brasil, com destaque para o paradigmático caso de Porto Alegre, vem ocorrendo um processo crescente de mundialização desse tipo de instituição participativa, com presença, hoje, em todos os continentes. Assim, o OP iniciou sua história no Velho Mundo e espalhou-se para os demais, em especial na Ásia e na África. Recentemente, está presente nas cidades de Paris, Nova York e Havana. Segundo o estudo de Sintomer et al. (2013), em 2013 havia cerca de 2,7 mil casos de OP no mundo. Evidentemente, são modelos distintos, decorrentes dos contextos locais e dos projetos políticos dos atores que o implementam. (FEDOZZI; MARTINS, 2015, p. 182)

A literatura sobre o orçamento participativo destaca esta política como um poderoso instrumento de redistribuição de renda privilegiando os menos favorecidos da cidade (SIMÕES, 2011; AVRITZER, 2007, 2008, ABREU, CÂMARA, 2014; SANTOS, 2002).

O Orçamento Participativo surgiu em 1989, quando a coalizão Frente Popular chegou ao governo da cidade de Porto Alegre. De acordo com Genro (1997), a ideia que a Frente Popular tinha, à época, era de, gradualmente, transferir o poder dos representantes políticos para a classe trabalhadora organizada. Porém, no programa político da coalizão não



havia indícios de como isso se daria. O próprio termo Orçamento Participativo, foi adotado pela gestão municipal a partir da União das Associações de Moradores de Porto Alegre/RS – UAMPA, que já destacava a necessidade de se levar em conta as demandas das classes populares - e sua participação - na elaboração do plano orçamentário e tinha o termo cunhado em seus documentos desde 1986 (LÜCHMANN, 2002).

Instaurado já no primeiro ano de governo de Olívio Dutra, o programa não teve o êxito esperado logo de início. Muito se justifica pelo caráter inovador do instrumento, que por si, já demanda certo tempo para consolidar-se e ser incorporado ao que se entende por uma cultura política local. Entretanto, conforme aduz Borba e Lüchmann (2007), não seriam esses os motivos do insucesso dos dois primeiros anos de OP em Porto Alegre. As comunidades de menor renda que, no primeiro ano, foram a maioria nas reuniões, deixaram de participar massivamente no ano seguinte, pois, por mais que se tenha conseguido uma reforma tributária significativa, aumentando em 25% a arrecadação do município no primeiro ano de OP, havia uma dívida do governo anterior a ser paga, atrasando a maior parte das obras que haviam sido escolhidas como prioridades através do OP (GENRO, 1997). O início vagaroso do OP frustrou a população e deixou um sentimento de desconfiança em relação ao processo que, em tese, deveria aprofundar significativamente a democracia, alocando recursos municipais de acordo com as demandas prioritárias de cada região da cidade (LÜCHMANN, 2002). Além disso, o OP ainda não tinha um método eficaz de discussão do orçamento com a população; os militantes que assumiram determinadas funções administrativas não tinham qualquer experiência com tal estrutura; e havia um confronto ideológico entre distintos segmentos militantes do Partido dos Trabalhadores, que é muito bem relatado por Fedozzi (2000):

A experiência com a administração de Porto Alegre aflorou divergências políticas e ideológicas que haviam sido arrefecidas em função da construção da coalizão política. [...] as divergências diziam respeito, principalmente, às estratégias para conquistar o poder e à questão da relação entre Estado, democracia e socialismo. A discussão ficou polarizada entre as correntes predominantes na direção municipal do PT e os setores predominantes no governo municipal. Para os primeiros, a „administração popular“ deveria ser fundamentada na ideia de um „governo para os trabalhadores“. Nessa perspectiva a ocupação do Poder Executivo Municipal pela esquerda socialista era vista como uma importante estratégia de acumulação de forças em direção ao confronto com as classes dominantes. Discordavam de uma gestão voltada para os interesses gerais da cidade pelo fato de reafirmarem a incompatibilidade entre os interesses da classe trabalhadora e os da burguesia. Para os últimos, que estavam na administração municipal, a direção política deveria privilegiar a governabilidade e a hegemonia da esquerda na sociedade. Para tanto, a Frente Popular deveria sustentar-se na relação com os cidadãos, a partir da ideia de que as massas trabalhadoras querem uma cidade que seja para todos, em oposição à visão particularista das classes dominantes. [...] essa visão era interpretada pelas correntes divergentes como expressão de uma política de conciliação de classes” (Fedozzi, 2000 apud AZEVEDO, 2012:136)

Assim, somente dois anos depois do programa ser instaurado que os resultados começaram a aparecer e, junto a eles, a confiança das classes populares no OP voltou, aumentando significativamente o número de participantes nos anos seguintes (GENRO, 1997). Destaca Lüchmann (2002) a positividade desses conflitos que em verdade são o retrato do contexto deliberativo que, como explanado no primeiro capítulo, detém a capacidade de partir de elementos reais e com a participação da sociedade civil organizada, engendrar uma nova forma de operar esta institucionalidade. Não à toa, mudanças acontecerem na ferramenta, valendo destacar: a criação de novas instâncias no OP, como assembleias regionais, fóruns de delegados e o Conselho do Orçamento Participativo (COP); a criação do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) que, dentre suas atribuições constava a coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária anual; a reestruturação da Coordenação das Relações com a Comunidade (CRC), que tinha como duas de suas funções coordenar as reuniões da primeira e segunda rodadas do OP e as reuniões do COP; a elaboração de uma metodologia mais sofisticada para a distribuição dos recursos; dentre outras (LÜCHMANN, 2002).

Sobre a experiência de Porto Alegre (RS), há vários estudos que buscam avaliar o efeito redistributivo da aplicação dos Planos de Investimentos, a exemplo de Marquetti (2003) que concluiu que as regiões mais pobres receberam maior volume de investimentos por habitante. Na mesma linha, Santos (2002) também chama a atenção para a inovação democrática e forte princípio redistributivo do orçamento participativo, correnteza que também é seguida por Carlos (2015), ao constatar os reflexos do OP sobre as novas democracias:

Com as “novas democracias”, tem crescido o debate em torno da necessária reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil no sentido de possibilitar um novo tipo de relação não mais fundada na dicotomia e na bipartição, que tanto marca a tradição política de tutela, subordinação e dependência, mas sim em um novo processo de interação e imbricação social que favoreça a organização autônoma de atores sociais. Na relação Estado/sociedade a presença ativa da sociedade civil junto ao poder público é importante por gerar um sistema de governo mais democrático, por dar poder a grupos tradicionalmente excluídos do processo de tomada de decisões, suscitando uma real partilha do poder.

A relação Estado e sociedade ganha então diferentes contornos e significados a depender do tipo de interação existente entre os atores sociais e atores governamentais no processo de gestão dos negócios públicos. No modelo liberal (como dito), a participação da sociedade nos assuntos do governo é orientada por uma noção instrumental e utilitária de interação que requer a mobilização dos atores sociais na finalidade desta se converter em mera prestadora de serviços e base de sustentabilidade dos resultados pragmáticos das intervenções, estando ausente nesta interação o sentido político e emancipador das práticas sociais no sistema político que dizem respeito à autodeterminação e soberania popular nos processos decisórios. (CARLOS, 2015, p. 57)

Assim, notória a importância do instrumento. Na seção que segue, far-se-á uma explanação sobre os principais pontos ligados ao funcionamento do OP em Porto Alegre, com o objetivo de consubstanciar as aplicações que se quer fazer ao contexto amazônico, matéria do próximo capítulo.

#### **2.4 Orçamento Participativo em Porto Alegre: funcionamento e metodologia em seu primeiro formato**

As etapas de funcionamento do Orçamento Participativo são três, mas divididas em duas modalidades de participação: a regional e a temática. A primeira etapa é a de Assembleias Regionais e Temáticas, que apesar de possuírem a mesma dinâmica diferenciam-se quanto a sua forma de composição. A primeira toma por base as regiões da cidade; enquanto a segunda funciona de acordo com temas pré-estabelecidos (FEDOZZI, 1996).

Cada uma das 16 regiões da cidade tem uma Assembleia Regional. Já as Assembleias Temáticas são realizadas de forma independente das bases geográficas. São 21 Assembleias realizadas em duas rodadas por ano, cada uma com finalidades distintas. Este momento admite tanto a participação individual, como a participação de representantes da sociedade civil organizada (FEDOZZI, 1996). A partir das Assembleias Regionais a população elenca suas necessidades e elege quatro prioridades entre oito constantes do Regimento Interno do OP, quais sejam: “saneamento básico, política habitacional, pavimentação comunitária, educação, assistência social, saúde, transporte e circulação, organização da cidade” (SOUZA, 1997, p. 53). Cada Assembleia Regional deve refletir e discutir sobre cada um desses tópicos levando em conta sua própria região. Já nas Plenárias Temáticas, o corte regional fica de lado, e se pensa e discute os investimentos e obras estruturais para a cidade como um todo. Essas assembleias são em número de cinco e tratam dos seguintes temas: educação; cultura e lazer; saúde e assistência social; desenvolvimento econômico e tributação; e transporte e circulação. O objetivo das plenárias temáticas era aumentar a participação de outros setores, como comerciantes, agricultores, empresários, movimentos ambientais, culturais, dentre outros, além da população em geral. O papel do governo, neste processo, seria prestar informações de caráter técnico para que o debate da comunidade fosse, de alguma forma, instruído e também apresentar suas propostas de implementação de serviços, obras estruturais ou projetos (TEIXEIRA, 2016).

Antes da primeira rodada das Assembleias, que segundo o Regimento Interno ocorrem no mês de março, as instituições comunitárias ou grupos organizados de cada região

convocam reuniões preparatórias, com o intuito de mapear, previamente, as demandas individuais dos moradores de cada região. Além da possibilidade de se chegar com elementos reais na primeira rodada, já é possível encaminhar a escolha dos representantes da região ou da área temática em outras instâncias do OP, como o Fórum de Delegados ou Conselho do OP.

Na primeira rodada das Assembleias, sejam as regionais ou temáticas, que ocorrem entre março e abril, a pauta segue o seguinte roteiro: I) o governo presta contas à população em relação ao Plano de Investimentos do ano anterior, além de apresentar o Plano para o orçamento do ano vigente e o regulamento do Orçamento Participativo em vigor; II) a população presente nas Assembleias avalia a prestação de contas do governo; e III) elegem-se os primeiros delegados, que comporão os Fóruns de Delegados, na proporção de um delegado para cada vinte presentes (FEDOZZI, 1996). Esses delegados, a partir do Fórum de Delegados da região ou área temática, adquirem a responsabilidade de coordenar o processo de discussão com a comunidade (SOUZA, 1997).

Entre as rodadas “oficiais” são realizadas várias rodadas intermediárias, que ocorrem entre os meses de março a junho. Essas reuniões são organizadas de forma autônoma pela população e com o objetivo de priorizar e hierarquizar as demandas da região ou área temática. Nesta fase é plenamente possível e recomendável a participação de órgãos administrativos do governo, pois estes auxiliam a população ao esclarecerem os quesitos técnicos relativos às discussões, como podem também apresentar propostas do próprio governo. A lista de prioridades eleitas é levada para discussão e aprovação em assembleia intermediária da região ou plenária temática. Das reuniões intermediárias, cada região ou Assembleia Temática deve escolher três prioridades setoriais por ordem de relevância, atribuindo-lhes uma nota de 1 a 3, de modo que a prioridade escolhida como a mais importante recebe nota 3, a segunda nota 2 e a terceira prioridade nota 1. Ademais, nessas rodadas ocorrem as eleições dos delegados para os Fóruns de Delegados. A proporção é de um delegado para cada dez presentes, na reunião que houver maior participação (FEDOZZI, 1996).

Entre junho e julho, tem-se a segunda rodada, oportunidade em que cada região apresenta ao Gabinete de Planejamento - GAPLAN documento com quatro prioridades temáticas para a região de forma hierarquizada. Da mesma forma, os participantes das Plenárias Temáticas também o devem fazer. A lista é disponibilizada para o Poder Executivo, que ficará responsável pela elaboração do orçamento das obras escolhidas. Nesta rodada, também ocorre a eleição dos Conselheiros do OP. O papel dos conselheiros é elaborar, em

parceria com o governo, “o orçamento público e o plano de obras para o ano seguinte” (SOUZA, 1997, p. 60). O governo, por sua vez, apresenta a despesa total prevista para o ano e as despesas que devem orientar o orçamento do ano seguinte. Ademais, o governo apresenta os critérios que pretende adotar para distribuir os recursos referentes ao OP para as regiões e áreas temáticas.

São então formados o Conselho do OP e os Fóruns de Delegados, dos quais dezesseis são regionais e cinco são temáticos. As eleições para as duas modalidades de fóruns se dão por chapas, onde qualquer morador da região ou participante da plenária temática, que tenha mais de 16 anos, pode se candidatar. Os Fóruns de Delegados são considerados mais amplos que o Conselho, pois possuem caráter “consultivo, fiscalizador e mobilizador” (FEDOZZI, 1996, p. 256). Neles a finalidade é fortalecer o envolvimento entre a comunidade e o próprio processo do OP, por meio do acompanhamento e fiscalização do andamento das obras demandadas por cada região ou área temática e que foram acatadas pelas instâncias superiores.

O Conselho do OP é montado entre julho e agosto. Os conselheiros eleitos deliberam acerca das prioridades da região ou assembleia temática que o elegeu, bem como recebem capacitação e preparação para exercerem suas atividades. O Conselho do Orçamento Participativo nos primeiros anos de OP, tinha como principais atribuições: propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesa do Poder Público Municipal; ademais, competia a ele opinar: I) quanto proposta do Governo sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias; II) acerca da proposta de peça orçamentária anual a ser enviada à Câmara Municipal; III) sobre aspectos da política tributária e de arrecadação do Poder Público municipal; IV) quanto as obras e atividades do planejamento de Governo e ao orçamento anual apresentados pelo Executivo; V) sobre aplicação de recursos extraorçamentários; e VI) quanto aos investimentos priorizados pelo Executivo. Também cabia a ele acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar o Plano de Governo, decidir, com o Executivo, acerca de metodologias para discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo, solicitar documentos técnicos às secretarias e órgãos do Governo (FEDOZZI, 1996; LÜCHMANN, 2002).

Dentro deste contexto, válido salientar que a proposta orçamentária anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que começam a ser elaboradas a partir das demandas institucionais das secretarias em maio, são aprovadas pelas instâncias decisórias do Executivo e encaminhadas para a apreciação do Conselho do Orçamento Participativo - COP. Ao Executivo impõe-se a obrigação de compatibilizar as demandas prioritárias provenientes das assembleias com suas próprias demandas institucionais e os recursos disponíveis. O

GAPLAN, que é composto por Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal, faz a análise de caráter técnico, financeiro e legal do que foi produzido das reuniões e fóruns, visando compatibilizar os projetos plurianuais, os gastos essenciais para manter um determinado nível de serviços prestados à comunidade, as obras em andamento e os anseios e prioridades elencadas pelo OP.

Com a definição das prioridades de cada região e área temática, o Conselho do OP elabora uma série de critérios objetivos para distribuir os recursos, que são aplicados em cada um dos setores de investimento. Esses critérios são: “carência do serviço ou infraestrutura urbana; população em áreas de carência máxima; população total de cada região do Orçamento Participativo; prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela” (FEDOZZI, 1996, p. 256). A cada um desses critérios atribui-se um peso que vai de 1 a 3, de acordo com o grau de importância determinado pelo Conselho do OP. Cada uma desses critérios também tem uma variação de quatro níveis, aos quais são atribuídas notas de 1 a 4, de forma proporcional. Assim que, por exemplo, em relação ao critério população em áreas de carência máxima, quanto maior for a população dessa região, maior será a nota atribuída a ela (FEDOZZI, 1996). A nota recebida por cada região, em relação aos critérios é multiplicada pelo peso do critério. Dessa forma, se estabelece de forma objetiva qual a porcentagem dos recursos que será destinada a cada região da cidade, discriminando, também, cada setor de investimento. Como exemplo, colaciona-se figura com o quadro do setor de investimentos, que trata especificamente da pavimentação (uma das prioridades escolhidas pelo OP de 1995), produzido por Santos (2002) em que se reúne os critérios e pesos atribuídos ao OP e o resultado final, qual seja: o quantitativo de metros de pavimentação destinados a cada região:

**Metodologia para a distribuição do investimento em pavimentação (1995)  
(23 quilômetros para pavimentar)**

Região	CRITÉRIOS E PESOS												Nota (Total)		Distâncias (6) (metros)
	Carências (1)			% de Pop. Necessitada			(2)População Total (3)			Prioridade da Região (4)			(5)		
	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	%		
1) Humaitá-Navegantes-Ilhas	3	1	3	2	2	4	1	2	2	3	1	3	12	4,4	1.004
2) Noroeste															
3) Leste	3	1	3	2	3	6	1	3	3	3	2	6	18	6,5	1.505
4) Lomba do Pinheiro	3	3	9	2	1	2	1	1	1	3	4	12	24	8,7	2.007
5) Norte	3	1	3	2	2	4	1	2	2	3	4	12	21	7,6	1.756
6) Nordeste	3	2	6	2	2	4	1	1	1	3	3	9	20	7,3	1.673
7) Partenon	3	1	3	2	2	4	1	3	3	3	4	12	22	8,0	1.840
8) Restinga	3	1	3	2	1	2	1	1	1	3	2	6	12	4,4	1.004
9) Glória	3	2	6	2	1	2	1	1	1	3	4	12	21	7,6	1.756
10) Cruzeiro	3	1	3	2	2	4	1	2	2	3	2	6	15	5,5	1.255
11) Cristal	3	1	3	2	1	2	1	1	1	3	3	9	15	5,5	1.255
12) Centro Sul	3	2	6	2	1	2	1	3	3	3	4	12	23	8,4	1.924
13) Extremo Sul	3	4	12	2	1	2	1	1	1	3	4	12	27	9,8	2.258
14) Eixo da Baltazar	3	1	3	2	1	2	1	3	3	3	2	6	14	5,1	1.171
15) Sul	3	1	3	2	1	2	1	2	2	3	4	12	19	6,9	1.589
16) Centro	3	1	3	2	1	2	1	4	4	3	1	3	12	4,4	1.004
<b>TOTAL</b>													<b>275</b>	<b>100</b>	<b>23.000</b>

(1) Critério: "Carência de serviços públicos e/ou infra-estruturas" (Peso 3).

(2) Critério: "Proporção de população em áreas de extrema carência de serviços e/ou infra-estruturas" (Peso 2).

(3) Critério: "População Total da Região" (Peso 1).

(4) Critério: "Prioridades escolhidas para a Região" (Peso 3).

(5) Pontuação total obtida e sua proporção em relação ao total.

(6) Distância total de ruas a ser pavimentadas na região, em metros (proporção calculada a partir de [5], em relação ao total de 23 quilômetros).

OBS.: Neste ano, a Região 2 — Nordeste — não foi contemplada com esta prioridade.

Fonte: Gaplan, UPG e PMPA.

Figura 1: Metodologia para distribuição do investimento em pavimentação – Porto Alegre. Fonte: SANTOS, 2002.

Nesse contexto, válido destacar as palavras de Santos (2002), que traz a participação do poder público municipal na materialização objetivos do OP:

Durante todo o processo, o Executivo participa na definição dos investimentos por intermédio de representantes do Gabinete de Planejamento (Gaplan), e também das secretarias municipais, que assistem às reuniões do conselho, propondo obras e projetos de interesse geral e de âmbito multirregional, ou ainda obras consideradas necessárias, por critérios técnicos, para uma dada zona da cidade. Assim, o plano de investimento integra obras e atividades sugeridas pelas regiões e áreas temáticas, bem como obras e atividades que envolvem várias regiões ou até toda a cidade. Na última fase do processo, o plano de investimento aprovado é publicado sob a forma de brochura, tornando-se o documento básico que serve de referência para os delegados das comunidades, quando exercem a sua competência de supervisão, e para o Executivo, quando este presta contas perante os órgãos do orçamento participativo.

Entre agosto e setembro, o Executivo apresenta a proposta de orçamento ao Conselho que deve aprová-la (ou não) e enviá-la ao prefeito. O prefeito, por sua vez, deve enviar a Câmara de Vereadores, assim que aprovar, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento, que devem ser votadas pelos vereadores até 15 de setembro e 30 de novembro, respectivamente. O Conselho acompanha este debate até a aprovação do Orçamento pela Câmara Municipal (FEDOZZI, 1996), sem prejuízo à continuidade de suas atividades até

dezembro, que nesta etapa são focadas na discussão dos itens de receita e despesas e no desenvolvimento do Plano de Investimentos detalhado para o ano seguinte. Que segundo Fedozzi (1996):

O Plano de Investimentos, nesse sentido, é composto por obras e ações oriundas dos pleitos regionais e temáticos e por obras/atividades que visam atingir diversas regiões ou mesmo 'toda a Cidade'. Na etapa final do processo, o Plano de Investimentos aprovado recebe uma publicação especial e constitui-se no documento básico de fiscalização dos representantes comunitários e da prestação de contas que o Executivo realiza nas instâncias do Orçamento Participativo (FEDOZZI, 1996, p. 256).

Válido destacar o quadro trazido por Santos (2002), que resume, de forma bastante didática, as principais etapas do ciclo do OP:

<b>Ciclo do OP em Porto Alegre</b>	
<b>Março-junho</b>	Assembleias de base e construção dos indicadores de planejamento (inclui-se aqui a primeira rodada, rodadas intermediárias, segunda rodada, até a eleição e posse do novo conselho)
<b>Julho-setembro</b>	Capacitação e construção da matriz orçamentária (incluindo-se os seminários de capacitação que são feitos em nível de conselho e fóruns de delegados e votação da matriz orçamentária). Esta fase encerra-se a 30 de setembro
<b>Outubro-novembro</b>	Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços (cada órgão passa pelo COP e tem sua proposta de investimentos e serviços aprovada)
<b>Dezembro-janeiro</b>	Revisão do Regimento Interno e dos Critérios Gerais e Técnicos (é dado um prazo para emendas ao regimento antigo, as quais devem obrigatoriamente ser feitas pelos fóruns de delegados – não são aceitas propostas individuais de conselheiros. Essas propostas são sistematizadas e votadas no COP)

Quadro 1: Ciclo do OP em Porto Alegre. Fonte: Reprodução do quadro elaborado por Santos (2002, p. 475)

Portanto, constata-se que a metodologia aplicada ao OP demanda, inicialmente, a definição das prioridades de cada região ou área temática e sua hierarquização, para então se elaborar o plano de investimento, onde estão detalhadas as obras e atividades demandadas pela comunidade, que será a base para prioridades aprovadas pelo Conselho do OP (FEDOZZI, 1996). Cada assembleia regional e cada assembleia temática elegem suas prioridades, a partir das quais é elaborado o plano de investimento, que também considera os



recursos totais destinados ao OP. Essas obras estão hierarquizadas de acordo com os setores de investimento previstos, quais sejam: educação, saúde, assistência social, transporte e circulação, organização da cidade, saneamento básico, política habitacional, pavimentação comunitária. Após a definição das prioridades de cada região e área temática, o Conselho do OP elabora uma série de critérios objetivos para distribuir os recursos, que são aplicados em cada um dos setores de investimento. Esses critérios são: I) carência do serviço ou infraestrutura urbana; II) população em áreas de carência máxima; III) população total de cada região do Orçamento Participativo; IV) prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela (FEDOZZI, 1996, p. 256). Como exemplo, apresenta-se figura que retrata as prioridades escolhidos no OP de 2001, por região (SANTOS, 2002, p. 477):

REGIÕES	SANEAMENTO	HABITAÇÃO	PAVIMENTAÇÃO	EDUCAÇÃO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SAÚDE	TRANSPORTE	ÁREAS DE LAZER	ESPORTE E LAZER	ORGANIZAÇÃO DA CIDADE	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	CULTURA	SANEAMENTO AMBIENTAL
HUMAITÁ-NAVEG.-ILHAS	3		1	2		4							
NOROESTE	4				1	3					1		
LESTE	4	3	2		1								
LOMBA DO PINHEIRO	1	2	4		3								
NORTE	3		2	4		1							
NOROESTE	1	4	3		2								
PARTENON		2	4	1	3								
RESTINGA			3	4	1	2							
GLÓRIA	2		4	3		1							
CRUZEIRO		4		2	3	1					3		
CRISTAL		4	0	1	2								
CENTRO SUL	2	4	3	1									
EXTREMO SUL	3	2	4			1							
EIXO DA BALTAZAR	1			2		4							
SUL	3	3	4	1	2	2							
CENTRO		4		1		2						3	
TOTAIS	27	32	34	22	18	19	0	0	0	0	4	3	0

Figura 2: Regiões e prioridades do OP em Porto Alegre. Fonte: SANTOS, 2002

Como já apresentado, são as notas que influenciam o percentual de verbas destinadas para cada região/prioridade. Razão pela qual seguem como regra a população total da região, de acordo com os dados estatísticos oficiais fornecidos pelo Executivo, o nível de carência da região em relação ao item de investimento em causa; e o nível de prioridade atribuído aos itens de investimentos escolhidos pela região.

Esse foi o retrato do Orçamento Participativo nos primeiros anos de sua existência na cidade de Porto Alegre – RS. Ao longo dos seus mais de trinta anos de funcionamento ocorrem inúmeras alterações que serão exploradas nas próximas seções deste trabalho, em especial para se entender os reflexos da adoção do OP e as dificuldades que foram enfrentadas. Este trabalho almeja com base neste arcabouço teórico e ainda, se valendo das experiências já vividas no Brasil com o OP, analisar o contexto ao qual estão inseridos a maior parte dos municípios do interior do estado do Amazonas, e a possibilidade de adoção do OP como ferramenta de engajamento social, melhoria da qualidade da gestão pública e de combustível para o exercício do controle social. Assim, cabe ao próximo capítulo expor, sob duas bases, o contexto amazônico; a primeira fundada no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH dos municípios do interior do Amazonas e o déficit educacional, de saúde e de renda imposto à essa população; a segunda em como a democracia participativa por meio do Orçamento Participativo aliado a *accountability* e o controle social podem levar a reversão deste status de precariedade.

## **CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA DA PESQUISA**

### **3.1 Delineamento da pesquisa**

No ensejo de demonstrar que ferramentas de engajamento social, especialmente o Orçamento Participativo (OP), dentro do contexto amazônico, são capazes de potencializar a democracia participativa e levar a um ganho de equidade, qualidade e eficácia na gestão pública, direcionou-se a pesquisa ao cumprimento de alguns objetivos. O primeiro deles foi delinear o contexto democrático atual, com ênfase nos seguintes modelos de democracia: representativa, participativa e deliberativa. Nesta quadra, explorou-se a crise de representatividade e o distanciamento entre o cidadão e os agentes políticos eleitos, adotando-se como explicação para isso, o engessamento da democracia representativa, a restrição da esfera pública e a privatização da cúpula de decisão aos representantes eleitos. Este caminho foi percorrido com base nas leituras de Tom Ginsburg, Aziz Huq, Steven Levitsky, Daniel Ziblatt e Yascha Mounk.

Explorado o problema da crise de representatividade, buscou-se esclarecer a responsabilidade do gestor público frente à sociedade e o papel da *accountability* na relação representante-representado. Aqui a pesquisa caminhou para o levantamento da legislação

pátria relacionado à temática, como também explorou o panorama histórico no Brasil e a relação dos deveres decorrentes da *accountability* e o controle social. Esclarecido o papel do agente político no cenário democrático brasileiro e a soberania do povo, passa-se a tratar da ferramenta de participação direta do cidadão escolhida para esta pesquisa: o Orçamento Participativo. A exploração no presente trabalho deu-se com base na experiência da cidade de Porto Alegre – RS, município brasileiro que utiliza do instrumento deste 1989 e que detém vasta gama de estudos e material empírico.

Ao longo da exposição busca-se comprovar que o Orçamento Participativo (OP) é o instrumento que dá chance aos cidadãos de interferirem diretamente no orçamento, escolhendo para onde os recursos públicos devem ser destinados e quais as prioridades de atendimento para as demandas sociais, tudo por meio de uma participação equitativa que garanta ao processo transparência e democracia. O próximo passo e aproximar as discussões ao contexto amazônico, sendo crucial, no primeiro momento, elucidar a realidade geográfica no estado do Amazonas.

Não se almejou, neste trabalho, adentrar às particularidades socioculturais dos 61 (sessenta) municípios do interior do Amazonas, o foco foi demonstrar às barreiras geográficas que são impostas pela vastidão da floresta amazônica. A realidade socioeconômica foi exposta por meio do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, forma escolhida para padronizar a avaliação dos municípios do interior. O objetivo disto não é homogeneizar as realidades de todos os municípios, mas sim ter um índice público, apurado desde 1990, e que ao ser comparado com as demais regiões do país, clarifica a condição precária imposta a maioria dos municípios do Amazonas, já que IDHM inclui três componentes: longevidade, educação e renda, contanto um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano e refletindo as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano (PNUD, 2021).

Assim, com o arcabouço traçado ao longo dos capítulos, buscou-se evidenciar o Orçamento Participativo, como ferramenta de engajamento social e de poder de decisão, em resposta a problemas decorrentes da crise de representatividade e as falhas cometidas frente aos deveres decorrentes da *accountability*, e como tais medidas podem refletir em um ganho de qualidade na gestão pública e de desenvolvimento humano. Quer-se notabilizar o Orçamento Participativo como um caminho para a intervenção direta na gestão pública, um veículo eficaz para carregar reivindicações e exigências, possibilitando, por meio da seleção de prioridades, a escolha das obras e serviços que atenderão às demandas mais iminentes da

municipalidade, fazendo com que os escassos investimentos tragam os maiores retornos, refletindo em um melhor controle da gestão pública e valorização do princípio da eficiência.

Assim, a presente pesquisa tem por sua natureza características que insistem no uso de métodos específicos, pois o anseio ao fim desta contenda é de se alcançar respostas social e juridicamente viáveis, que servirão de esteio para a identificação dos reflexos da implementação de elementos da democracia participativa, pontualmente o Orçamento Participativo, na realidade dos municípios do interior do Estado do Amazonas.

A pesquisa foi do tipo bibliográfica, pois almejou reunir as informações e dados necessários ao fomento da investigação e da teorização a ser proposta, que foram a base para a identificação das variáveis aplicadas às particularidades decorrentes da realidade amazônica, tudo por meio de paradigmas epistemológicos dedutivos, visando uma abordagem que prevê que os fatos observados se baseiam em teorias e hipóteses que poderão ser aceitas ou rejeitadas.

As técnicas de pesquisa teórica utilizadas fundam-se na pesquisa explicativa e exploratória, pois as leituras e levantamentos feitos ao longo da pesquisa tiveram como objetivo construir uma ponte entre o leitor e o problema de pesquisa para demonstrar os preceitos que geraram a hipótese lançada, feito que se deu não só pela exposição bibliográfica, como também pela utilização de exemplos que estimulam a compreensão da proposta. O feito permitiu uma análise fática e os desdobramentos teóricos decorrentes da aplicação das variáveis de caso específico (Porto Alegre - RS) em outra realidade. Assim, utilizou-se uma abordagem qualitativa, pois a pesquisa explora elementos não descritíveis em dados matemáticos, mas sim em valores e relações humanas, de viés eminentemente subjetivo.

O método escolhido é o hipotético-dedutivo, que se traduz na formulação de uma regra geral passível de aplicação em situações particulares, onde formula-se um problema por meio de uma lacuna de conhecimentos, assim como hipóteses que fomentarão experimentações, que confirmaram ou não a usabilidade da hipótese. O uso de técnicas de pesquisa como: a pesquisa exploratória, especialmente nos capítulos 1 e 2, onde se fez descrições e levantamentos teóricos e doutrinários acerca da democracia e do orçamento participativo na qualidade da gestão pública brasileira; e a explicativa-analítica: em especial no capítulo 4, momento em que se efetuou uma análise conjunta do arcabouço teórico e das fontes de pesquisa empírica e as experiências com Orçamento Participativo – OP na cidade de Porto Alegre, para ao fim produzir um diálogo que confirme ou refute a hipótese levantada,

qual seja: a formulação de um mecanismo de fortalecimento da democracia participativa e do controle social.

Como método de procedimento usou-se o histórico dando as fundações sob as quais se construiu cada um dos objetivos específicos, culminando com o cumprimento do intuito maior deste trabalho, que é gerar saídas e elucidações quanto as problemáticas da matéria.

Para reunir os preceitos metodológicos à linha de interpretação adotada neste trabalho, parte-se da premissa que a participação política é justificada pela ideia de virtude cívica, pela noção de bem comum e pela defesa de relações sociais de corte basicamente altruísta. Ou seja, um notório contraste com a vertente teórica ancorada na tradição liberal que afirma que esse tipo interpretação pode resultar em fortes equívocos ao ofuscar a questão do conflito de interesse presente em qualquer tipo de relação social e institucional. Por isso, em tal perspectiva, para que os interesses sejam defendidos é necessário criar regras que possibilitem que o jogo decorrente da disputa entre objetivos divergentes seja institucionalizado. Isso implica a construção de mecanismos institucionais para viabilizar a tomada de decisão e para permitir o controle democrático por parte dos cidadãos em tais processos. Em síntese, foram essas as questões que mobilizaram o primeiro movimento analítico. Na sequência do trabalho, foi realizado o segundo movimento analítico, que se refere ao levantamento de informações e à análise do funcionamento do Orçamento Participativo à luz do enquadramento teórico adotado neste trabalho. Para cumprir todas essas metas foi necessário comparar algumas experiências e verificar se existem regularidades. Com esse intuito fora analisada a experiência brasileira mais duradoura: Porto Alegre.

Para expor os fundamentos e as análises empreendidas, esta dissertação foi estruturada em quatro capítulos. No primeiro capítulo são apresentados os fundamentos teóricos da democracia contemporânea a partir dos princípios que conformam a chamada democracia representativa. A apresentação dos dilemas da democracia contemporânea e as especificidades das formulações teóricas de Robert Dahl e de Norberto Bobbio são elementos cruciais desse capítulo. Ainda, se discutirá a chamada crise da representação política. Nesse cenário será importante analisar a proposta da vertente teórica denominada de Democracia participativa em contraste com as questões associadas aos desafios da ampliação da participação política e à questão da responsividade dos representantes em relação aos representados. Essa discussão propiciará a análise da relação entre interesse, participação política e aperfeiçoamento das instituições políticas da democracia.

No segundo capítulo apresenta-se uma revisão legislativa brasileira quanto aos mecanismos de participação popular e os de controle social. Dar-se-á um foco no papel da

*accountability* nas Administrações Públicas e o papel do Orçamento Participativo no Brasil, em especial na cidade de Porto Alegre. No terceiro e presente capítulo, trouxe-se os parâmetros ligados à metodologia adotada para esta pesquisa, elucidando as razões para os cortes aqui feitos, em especial o corte temporal, qual seja: PPA 2018-2021; as ferramentas de pesquisa: Portais da Transparência e Diários Oficiais dos municípios do interior do Amazonas; razões para a escolha do IDHM como indicador da realidade socioeconômico dos municípios.

Já no quarto capítulo explora-se as peculiaridades dos municípios do interior do estado do Amazonas, a precariedade social confirmada pelos baixos índices de desenvolvimento humano, e a ligação da manutenção deste quadro com a ineficiência da Administração Pública com base nos dados produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Contexto que fundamentará a abordagem das condições institucionais e políticas que contribuíram para a criação de arranjos institucionais voltados para a ampliação da participação no Brasil. Por fim, traz-se os primeiros passos para a implementação do Orçamento Participativo no interior do Amazonas, um ensaio, uma semente para um futuro trabalho cujo objetivo seja a efetiva criação e implementação do OP e avaliação da sua efetividade frente aos desafios gerados pela vida em um contexto amazônico.

### **3.1.1 Critérios técnicos para escolha do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM para contextualização socioeconômica do interior do Amazonas**

O Brasil foi um dos primeiros países a adaptar o IDH a nível municipal, em 1998. Conforme as diretrizes dos relatórios globais de desenvolvimento humano do PNUD (2021), a escolha dos indicadores a serem utilizados deve ser baseada na disponibilidade de dados subnacionais e na contextualização com as realidades locais. No entanto, exige-se a preservação das três dimensões principais: educação saúde e renda, pois assim garante-se que o índice criado mantenha a padronização do IDH, mas agora, face às adequações metodológicas, alcança-se um maior refinamento do índice municipal.

No Brasil, a partir de 1998, o IDH vem sendo adaptado metodologicamente a nível municipal pelo PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro (ANDERSEN, 2014). Conforme a primeira publicação do IDH a nível municipal no Brasil:

A construção e adaptação de indicadores e de índices sintéticos de desenvolvimento humano para o Brasil permitirão uma análise fundamentada dos resultados das políticas nacionais em cada um dos municípios do país e em suas micro e macrorregiões. Será possível corrigir rumos, descentralizar com mais efetividade,

localizar onde estão as principais carências e supri-las com eficiência. (PNUD, 1998, p.5)

O IDH a nível municipal foi lançado no projeto Atlas do Desenvolvimento Humano 1998, um banco de dados georreferenciado acompanhado de demais indicadores socioeconômicos com base nas estatísticas fornecidas pelo IBGE (ANDERSEN, 2014). O IDHM, com o objetivo de melhor caracterizar a renda auferida pelas famílias, optou-se pela renda familiar per capita média do município. Este indicador é dado pela razão entre o somatório da renda pessoal de todos os indivíduos e o número total (PNUD, 2021). Na dimensão educação, o número médio de anos de estudo é representado, para cada indivíduo, pelo número de anos de estudo completados, sendo obtido por meio da identificação do último ano cursado. Este índice é calculado por meio da razão entre a soma do número de anos de estudo para a população de 25 anos ou mais e o total de pessoas nesta mesma faixa etária. Já a taxa de analfabetismo é dada pelo percentual das pessoas com 15 anos ou mais de idade incapazes de ler ou escrever um bilhete simples (DANTAS, 2013). Em relação à dimensão longevidade, composta pelo índice esperança de vida ao nascer, este é dado pelo número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento.

Depois de escolhidos os indicadores, são calculados os índices específicos de cada uma das três dimensões. Para tanto, são determinados os valores de referência mínimo e máximo de cada categoria, que serão equivalentes a 0 e 1, respectivamente, no cálculo do índice. Segundo PNUD (2021), as adaptações adotadas tiveram como objetivo permitir que todos os indicadores utilizados no IDHM pudessem ser obtidos dos Censos Demográficos do IBGE, direta ou indiretamente, tendo em vista o objetivo de criar índices comparáveis para todos os municípios brasileiros e o fato de os censos serem as únicas fontes disponíveis de estatísticas básicas para todos os municípios.

A estrutura básica do IDHM pode ser apresentada da seguinte forma:

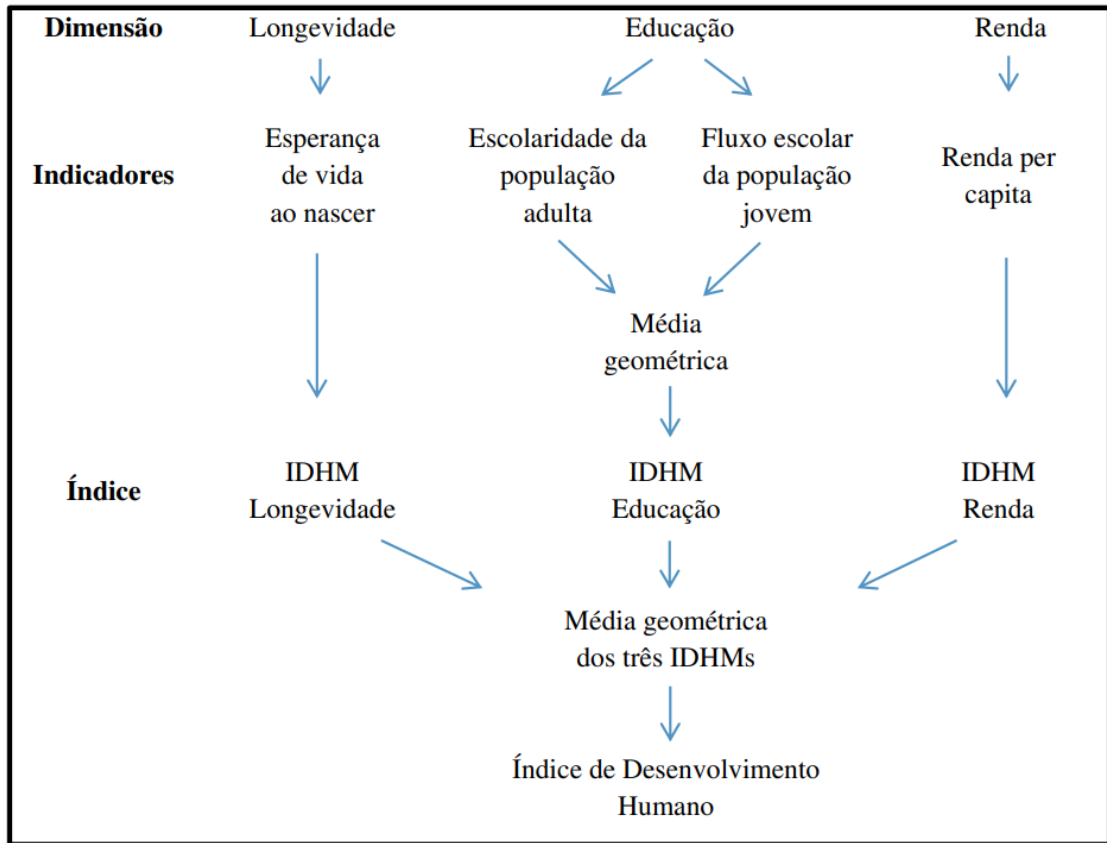


Figura 3: Metodologia do IDHM de 2013. Fonte: Pnud, Ipea, Fjp (2013), adaptado.

A escolha deste índice para ilustrar um contexto socioeconômico dos municípios do Amazonas deu-se exclusivamente por se tratar de um parâmetro construído à nível nacional, permitindo de forma prática a visualização do grau de precariedade em relação a outras regiões do país. O trabalho explora um instrumento de participação direta construído eminentemente na região sul e sudeste do país (AVRITZER, 2014) e almeja aplicá-lo em um contexto diverso ao qual foi posto. Utiliza-se a experiência de Porto Alegre – RS. Assim, adotar um índice capaz de ranquear os municípios, mesmo que guardado inúmeras particularidades e críticas (LIMA, 2019), é um caminho para ilustrar as problemáticas que devem ser enfrentadas dentro do contexto amazônico.

O IDHM utilizado como base de dados àquilo que é apurado pelo IBGE, o que já traz uma validade e auditoria para os dados expostos, e ainda, como será mais bem demonstrado no capítulo quatro, adota critérios que afastam eventual discricionariedade na avaliação dos dados e resume a realidade municipal de forma palpável (JOLLY, 2007). Assim, face aos critérios de apuração e publicidade da base de dados, valeu-se do IDHM para corroborar com a construção do contexto amazônico, que torna a implementação e utilização do Orçamento Participativo nos municípios do Amazonas, um caso *sui generis*.



### 3.2 Levantamento de dados para a confirmação, por amostragem, da inexistência de experiências de implementação e/ou instrumentalização do Orçamento Participativo nos municípios do interior do Amazonas no interregno do PPA 2018-2021

Diante das particularidades na contextualização da realidade amazônica e o desafio de desenvolver regionalmente o Amazonas, motivaram a criação, no ano de 1997, por meio do Decreto nº 17.734/1997, de nove Conselhos Sub-regionais de Desenvolvimento. Eles tinham como objetivo a participação descentralizada dos municípios no processo de desenvolvimento agropecuário, agroindustrial, pesqueiro e agroflorestal (AMAZONAS, 1997 in AMAZONAS, 2020). Essa divisão, em 1997, tornou-se base para a organização política do estado e reúne municípios com características geográficas semelhantes.

A divisão dos municípios por Calha de rios perpassa pela dimensão geográfica e política, pois aglutina territórios e especificidades dos municípios que vivenciam potencialidades e dificuldades, bem como interesses, comuns a partir de suas caracterizações.

Para este trabalho, no ensejo de tentar retratar o contexto amazônico em sua totalidade, escolheu-se, aleatoriamente, um município de cada calha para que, mediante amostragem, fizesse-se o levantamento de leis, decretos, portarias e/ou normativos que retratassem experiências com o Orçamento Participativo, sua implementação e/ou instrumentalização no interior do estado do Amazonas. As pesquisas foram feitas nos sítios eletrônicos que comportam os Portais da Transparência, tanto das prefeituras, quanto das Câmaras Municipais, bem como o Diário Oficial dos seguintes municípios:

Município	Calha
Barcelos <a href="https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/barcelos">https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/barcelos</a>	Alto Rio Negro
Tabatinga <a href="https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tabatinga">https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tabatinga</a>	Alto Solimões
Parintins <a href="https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/parintins-camara">https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/parintins-camara</a>	Baixo Amazonas
Eirunepé <a href="https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/eirunepe">https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/eirunepe</a>	Juruá
Manicoré <a href="https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/manicore">https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/manicore</a>	Madeira

Maués <a href="https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/maues">https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/maues</a>	Médio Amazonas
Lábrea <a href="https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/labrea-camara">https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/labrea-camara</a>	Purus
Autazes <a href="https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/autazes">https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/autazes</a>	Rio Negro e Solimões
Tefé <a href="https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tefe">https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tefe</a>	Triângulo (Jutaí, Juruá, Solimões)

Quadro 2: Municípios selecionados para o levantamento de leis que tratem do Orçamento Participativo.

A pesquisa abarcou o interregno do Plano Plurianual para os anos de 2018-2021 e deu ênfase às disposições constantes da Leis Orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamentária Anual. Ademais, o foco da pesquisa, foi a apuração da existência ou não do Orçamento Participativo de forma instrumentalizada e regulada, nos moldes do que se tem, por exemplo, na cidade de Porto Alegre - RS. Assim, não se considerou os chamamentos públicos para audiências públicas no bojo das Leis Orçamentárias.

Não obstante, a pesquisa foi além, afora a busca nas leis orçamentárias buscou-se detectar as leis, normas que remontassem ao Orçamento Participativo. Esta busca por leis que tratassem pontualmente do OP, englobou todos os municípios do interior do estado do Amazonas e utilizou como ferramenta de busca o Diário Oficial Eletrônico dos Municípios do Interior do Estado do Amazonas (<https://diariomunicipalaam.org.br/>) e tomou como corte temporal o período entre 01/01/2010 e 01/01/2022. A primeira data decorreu da limitação da plataforma, que indexa diários oficiais a contar deste dia.

Foram dois os objetivos das buscas efetuadas, o primeiro ligado à busca nas leis orçamentárias dos municípios de Barcelos, Tabatinga, Parintins, Eirunepé, Manicoré, Maués, Lábrea, Autazes e Tefé, cujo ensejo era constatar a existência ou não de menções ao Orçamento Participativo ou alocação de verbas destinadas ao atendimento de decisões decorrentes de algum instrumento de participação cidadã direta. Já o segundo objetivo foi de apurar se na produção legal nos municípios do interior do Amazonas há leis ou decretos que trabalham com um Orçamento Participativo, se o instrumento foi implementado em algum momento e se há alguma experiência registrada.

Os resultados das buscas são expostos e tratados no capítulo quatro deste trabalho.

## **CAPÍTULO 4 – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A BUSCA POR UMA DEMOCRACIA REDISTRIBUTIVA NO CONTEXTO AMAZÔNICO**

O Brasil vive um momento político ímpar (ANDERSON, 2019), o engajamento popular e a luta contra a corrupção tornaram-se o palco do cotidiano dos cidadãos brasileiros, e não sem um porquê. Altas taxas de desemprego (GARCIA, 2020), crises nos serviços públicos mais básicos, escândalos crescentes envolvendo os mais diversos atores políticos, desvios de verbas e por vezes um total desapego à legalidade e a moralidade, colocam em crise o sistema representativo adotado pela democracia brasileira; torna-se imprescindível apresentar ferramentas mais efetivas tanto no controle, quanto para a participação popular.

No interior do estado do Amazonas as consequências de uma gestão ineficiente e/ou apartada do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado são demasiado gravosas. A realidade dos municípios é cruel (IBGE, 2020), distâncias continentais separam os interioranos da capital: Manaus, barreiras geográficas que dificultam o usufruto do conjunto básico de direitos previstos na Constituição Federal, circunstâncias tais que fazem da Administração Pública protagonista na vida de muitos.

E é sob essa ótica, que se faz necessária a implantação de um mecanismo agregador de elementos da democracia representativa e participativa, que atenda aos anseios da população que não mais vê na gestão imperativa e hegemônica, comum à Administração Pública hodierna, qualquer reflexo de participação popular nas decisões estatais (MOUNK, 2019).

Nos findos da década de 1980 o Estado brasileiro foi submetido a mudanças estruturais de grande proporção. A sociedade assumiu um importante papel no processo de transição democrática e no estabelecimento do Estado Democrático de Direito (ABERS; BÜLOW, 2011). As lutas contra as desigualdades sociais e um gradual aumento do interesse popular sobre as decisões políticas refletiram na própria Constituição Federal de 1988, que foi promulgada com elementos e características sem precedentes na história política brasileira.

A Democracia deve ser vista como um regime político que se estabelece sobre os pilares da liberdade e da igualdade entre os seres humanos (BONAVIDES, 2001), e cujos caminhos são traçados por meio de decisões resultantes do consenso do povo, de forma direta ou por meio de representantes escolhidos livremente pelos cidadãos, reais titulares da soberania estatal.

Não basta dar ao povo a possibilidade de escolher os seus representantes, o princípio democrático exige a existência de formas de participação efetiva nas escolhas e diretrizes da gestão governamental. Cabe ao Estado criar a estrutura que permita a participação social, para legitimar os caminhos a serem seguidos em nome do bem-estar social e do interesse público. A gestão participativa desponta como tendência na democracia moderna; experiências como a da província de Kerala, na Índia, por meio dos Panchayats, a de Porto Alegre e Belo Horizonte, no Brasil (AVRITZER, 2008), comprovam o anseio da sociedade por uma gestão mais democrática e inclusiva. Para alcançar uma gestão participativa, é imperiosa a participação efetiva da sociedade no planejamento e construção da gestão, ou seja, permitir um envolvimento desde a concepção até a concretização da diretriz. Influenciar a formulação, implementação, fiscalização e avaliação das ações governamentais é o caminho almejado pelo cidadão moderno (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017).

Nesta senda é que se estudou o Orçamento Participativo. Como já abordado no capítulo segundo, trata-se de um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciarem ou decidirem sobre os orçamentos públicos, com destaque aos orçamentos de investimento de prefeituras municipais, onde a distância entre a máquina pública e a realidade das comunidades é menor (SANTOS, 2002). O Orçamento Participativo é utilizado na cidade de Porto Alegre – RS desde 1989 (AVRITZER, 2008), tempo este que serviu para o aprimoramento e experimentação de diversas variáveis que sempre visaram a garantia da representatividade popular e a eficiência de sua participação. O caso citado foi objeto de estudo nacional e internacional; também serviu de catalizador para a implementação do Orçamento Participativo em inúmeras municipalidades. Ao longo desse caminho, sucessos e fracassos foram constatados, circunstâncias que transformaram o Orçamento Participativo em um experimento da democracia participativa.

O estado do Amazonas possui características peculiares que o transformam em um ente *sui generis*. O maior estado da federação, mas com uma população de pouco mais de quatro milhões de habitantes (IBGE, 2020), sendo que pelo menos metade concentra-se em sua capital, Manaus. Fora sua capital, há mais sessenta e um municípios espalhados pela imensidão verde, separados por distâncias que, por vezes, tornam-se continentais. A malha viária é limitada, a aérea possui custo inviável para grande parte da população e a fluvial cobra seu preço em outra moeda, o tempo. Assim, para o interiorano amazonense a sensação de isolamento é comum. Essa característica faz com que os entes públicos se tornem protagonistas na vida de muitos deles. A dependência do Estado é muito maior. Saúde, educação, lazer são comumente prestados apenas pelo ente público, trazendo assim, um peso

muito maior para cada centavo arrecadado ou repassado para a municipalidade. O sentimento de propriedade também é maior, ou seja, “minha cidade, meu bairro, minha comunidade” são vocábulos comuns ao cidadão do interior, que com isso se vê como um ator mais presente na gestão pública, pois sabe que o impacto das decisões e escolhas dos agentes políticos terão um peso muito maior em sua vida.

Portanto, equipar as municipalidades com um instrumento de participação social equitativa sob a gestão pública, garantirá que o processo de elaboração orçamentária seja realizado de forma mais democrática e transparente.

Neste trabalho defende-se que uma política participativa em nível local é capaz de responder a demandas dos setores mais desfavorecidos da sociedade, garantindo uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades do interior do Amazonas. A inclusão de atores sociais na esfera de decisão pública permitirá uma gestão mais eficiente e voltada ao atendimento do interesse público de forma equitativa, afastando agendas políticas e interesses escusos que desvirtuem o papel do Estado. O Orçamento Participativo trará à tona os cidadãos insatisfeitos e calejados com a malversação do erário e o descaso com a população, assim como, fortalecerá o exercício do controle social.

O interior do estado do Amazonas carece de material empírico para estudos acerca da efetividade do Orçamento Participativo, conforme se demonstrará na seção 4.3 deste trabalho, por isso, o presente trabalho se apresenta como um ensaio para um novo cenário que pode catalisar mudanças benéficas para as populações do interior. Não obstante, há no Brasil vários exemplos de implementação e uso do Orçamento Participativo, experiências que fornecem os insumos do ensaio para qual este trabalho se propõe. A dinâmica instaurada pelo Orçamento Participativo em Porto Alegre, por exemplo, vem se constituindo, efetivamente, num processo sociopolítico tendencialmente favorável à criação das condições institucionais necessárias a promoção da cidadania (SOUZA; SILVA, 2017).

Essa inovação, na forma de gerir os recursos municipais, é responsável pela potencialização da participação social na cúpula decisória da Administração Pública, feito que garante um processo de inversão de prioridades dos investimentos públicos (FEDOZZI, 2009), ou seja, dá acesso a segmentos sociais historicamente excluídos do desenvolvimento urbano ao espaço de discussão e deliberação da gestão governamental.

No entanto, antes de avançar, necessário compreender as nuances que configuram o cenário amazônico.

#### 4.1 O contexto Amazônico: os desafios geográficos de um estado-continente

O Amazonas é um dos Estados com maior área territorial do Brasil, são 1.559.168,117 km<sup>2</sup> (IBGE, 2020) de extensão. Localizado na região Norte, faz fronteira com a Venezuela, Colômbia e Peru e com os estados de Roraima, Acre, Rondônia, Mato Grosso e Pará. O estado do Amazonas situa-se em plena Floresta Amazônica, que abriga uma das mais ricas biodiversidades do planeta.

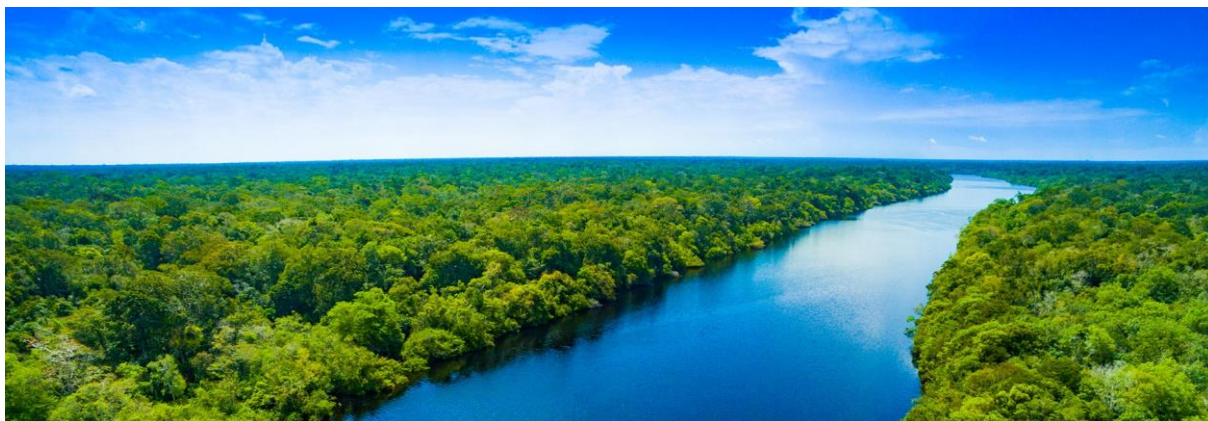


Figura 4: A floresta amazônica. Fonte: Croplife Brasil.

O Amazonas compõe a Amazônia Legal, figura criada pela Lei nº 1.806/1953 e ampliado pela Lei Complementar nº 31/1977, cuja finalidade era planejar e pensar o desenvolvimento da região por meio da Superintendência Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. Esta divisão política tem a finalidade basilar de desenvolver a região que se distancia dos grandes centros econômicos do Brasil por suas peculiaridades territoriais. A mobilidade no território do Amazonas é bastante singular. Segundo dados do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT (2018), a região conta com uma das menores malhas viárias do Brasil, são meros 1.084 km de estradas. A Figura a seguir mostra a malha viária e fluvial do Estado do Amazonas.

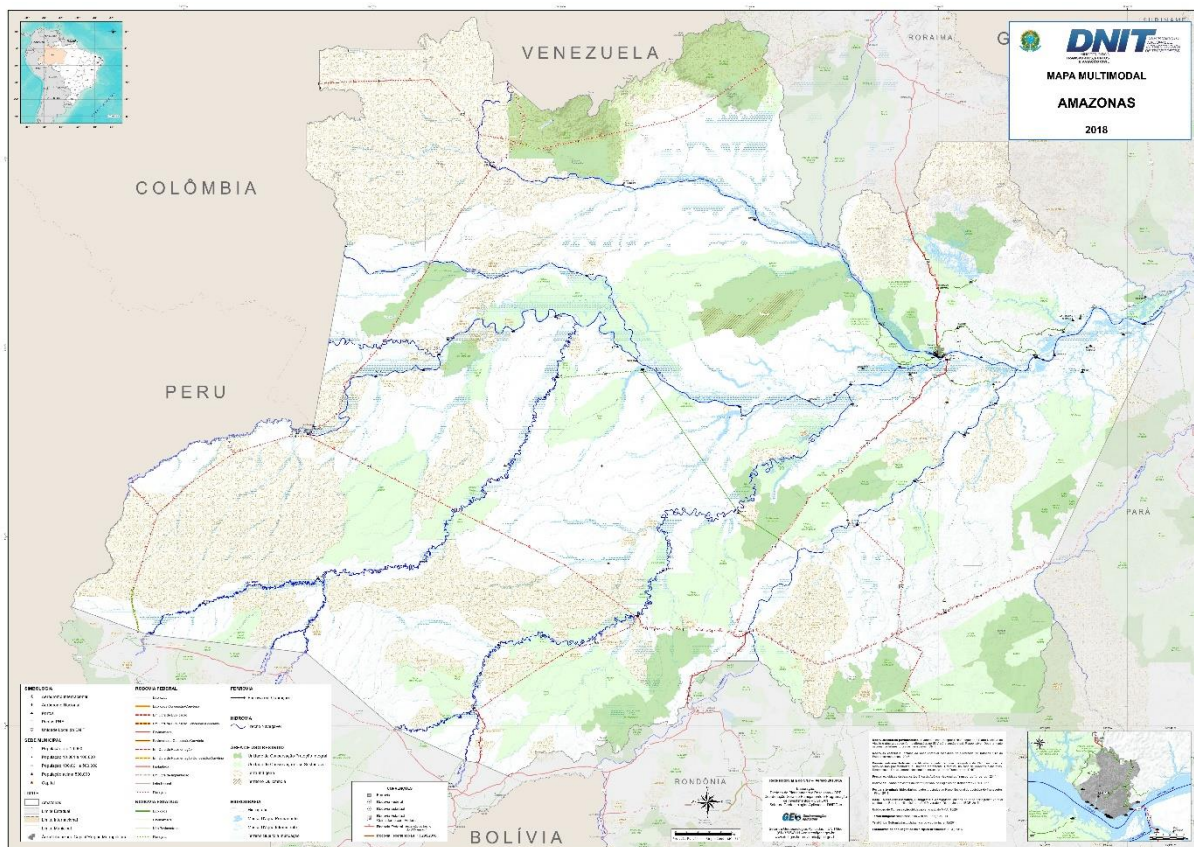


Figura 5: Malhas viária e fluvial do Amazonas. Fonte: DNIT, 2018.

O estado do Amazonas detém uma malha fluvial muito maior que a malha viária, o colabora para a singularidade da mobilidade no estado. Por esta razão transporte fluvial assume o posto de principal meio de locomoção no Estado. O problema decorrente da reduzida oferta de estradas e rodovias é catalisado pela precária infraestrutura e qualidade asfáltica que a cobre. Segundo pesquisa da Confederação Nacional de Transporte - CNT (2018) sobre o nível de conservação e sinalização da malha viária do estado do Amazonas, apenas 10 km (0,9%) das estradas encontram-se com avaliação boa quanto ao estado de conservação e sinalização, estando o restante, 91,1% (1.074 km), em situação regular, ruim ou péssima. A dificuldade estrutural e de logística para fomentar uma malha viária que ligue a região aos grandes centros torna-se desafiadora a vida dos interioranos.

Nesse contexto, afirma Ferreira (2016 apud ARAÚJO, 2018, p.40) aponta que as principais “estradas na Amazônia são líquidas”, estando os rios diretamente ligados à vida da população e à economia. Por tal razão, Araújo (2018) aponta que pôr a região sofrer oscilações de cheias e vazantes dos rios, o modo de vida da população varia de acordo com a estação e a estiagem, o que interfere diretamente na economia e na mobilidade interiorano do Amazonas.

Essa caracterização das estradas de águas do estado dita a dinâmica social e econômica da região, trazendo grandes desafios para os cidadãos do interior, já que as distâncias entre os municípios, comunidades e a capital do Amazonas tornam-se, por vezes, continentais. Estudo feito pela Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas (2020) retrata a singularidade imposta pelo contexto amazônico:

<b>Nº</b>	<b>Municípios</b>	<b>Distância em Linha Reta (km)</b>	<b>Distância Fluvial (km)</b>
1	Alvarães	531	644
2	Amaturá	909	1.251
3	Anamá	165	190
4	Anori	195	234
5	Apuí	453	772
6	Atalaia do Norte	1.138	1.623
7	Autazes	113	324
8	Barcelos	399	454
9	Barreirinha	331	552
10	Benjamin Constant	1.121	1.575
11	Beruri	173	231
12	Boa Vista do Ramos	271	623
13	Boca do Acre	1.028	2.322
14	Borba	151	322
15	Caapiranga	134	170
16	Canutama	619	1.274
17	Carauari	788	1.411
18	Careiro	88	168
19	Careiro da Várzea	25	32
20	Coari	363	421
21	Codajás	240	285
22	Eirunepé	1.160	2.417
23	Envira	1.208	2.621
24	Fonte Boa	678	880
25	Guajará	1.476	3.171
26	Humaitá	590	965
27	Ipixuna	1.367	2.936
28	Iranduba	27	39
29	Itacoatiara	176	211
30	Itamarati	985	1.930
31	Itapiranga	227	284
32	Japurá	744	919
33	Juruá	674	994
34	Jutaí	751	1.001
35	Lábrea	702	7.495
36	Manacapuru	68	86
37	Manaquiri	60	79
38	Manaus		
39	Manicoré	332	616
40	Maraã	634	796



41	Maués	276	698
42	Nhamundá	383	660
43	Nova Olinda do Norte	135	236
44	Novo Airão	115	125
45	Novo Aripuanã	227	469
46	Parintins	369	475
47	Pauini	923	2.068
48	Presidente Figueiredo	117	
49	Rio Preto da Eva	57	
50	Santa Izabel do Rio Negro	630	737
51	Santo Antônio do Içá	880	1.195
52	São Gabriel da Cachoeira	852	1.001
53	São Paulo de Olivença	985	1.345
54	São Sebastião do Uatumã	247	329
55	Silves	204	381
56	Tabatinga	1.108	1.573
57	Tapauá	449	769
58	Tefé	523	631
59	Tonantins	865	1.164
60	Uarini	565	687
61	Urucará	261	344
62	Urucurituba	208	248

Quadro 3: Distâncias dos municípios do Amazonas em relação à capital, Manaus. Fonte: Associação Amazonense de Municípios, 2019.

A população do Amazonas, segundo o último censo do IBGE do ano de 2010, era de 3.952.171 pessoas, mas a última estimativa populacional projetada pelo IBGE em 2018 registrou uma taxa de crescimento de 3,24% (4.080.611 pessoas). E como se extrai, da tabela acima, a maior parte desta população submete-se a contexto *sui generis* em relação ao restante do país, pois depende eminentemente do transporte fluvial e sempre a depender das intemperes e particularidades impostas pela floresta amazônica. Uma imagem que deixa bastante claro o que em palavras se busca retratar são as “ambulanchas”, barcos adaptados para o pronto atendimento das populações ribeirinhas e das cidades que não possuem centros hospitalares dotados do equipamento e do pessoal capacidade para atender determinada demanda:



Figura 6: Ambulancha. Fonte: Portal G1.

Em relação a outros Estados brasileiros, o Amazonas é o 13º mais populoso, como aponta o IBGE (2021). No entanto, face sua vasta extensão territorial, o Amazonas conta com apenas 2,23 hab/km<sup>2</sup>, ocupando a 26ª posição no ranking nacional dos Estados brasileiros com menores densidades demográficas do país. Um segundo fator que agrava a ocupação hab/km<sup>2</sup> é concentração populacional na capital, Manaus, que é de 52,20% (2.145.444) da população total do estado (IBGE, 2021). Por fim, um fato que não se pode olvidar é quanto à população dos povos originários. Segundo dados do IBGE (2010), o Estado do Amazonas possui a maior população indígena do país, com cerca 168,7 mil pessoas autodeclaradas indígenas de um total de 817.963 mil no território brasileiro. Ademais, segundo a FUNAI (2021), o Amazonas conta com mais de 100 terras indígenas, sendo 78% delas regularizadas e 4,14% em fase de estudo para demarcação.

Estas são apenas características geográficas da região, uma visão superficial da realidade amazônica, que engloba variáveis sociais extremamente peculiares. A formação social perpassa por nuances etimológicas e culturais que refletem séculos de uma história de exploração, abusos e destruição de traços da população originária. É ingênuo crer que em apenas uma seção deste trabalho seria possível retratar todo este contexto social. De tal modo, escolheu-se focar em aspectos geográficos e econômicos para o fim de ilustrar a vida no interior do Amazonas. No entanto, é notório que para a implementação de uma ferramenta como o Orçamento Participativo no estado do Amazonas, as variáveis socioculturais também

devem ser exploradas. Assim, este enxerto vem para elucidar que este é um trabalho em desenvolvimento, uma vontade que demandará mais dedicação e uma avaliação interdisciplinar, que aprofunde o instrumento frente epistemologia amazônica.

#### **4.2 O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM no Amazonas: a realidade amazônica sob a ótica estatística do índice**

Superado o ponto, retoma-se ao estudo do contexto amazônico. De acordo com Teixeira (1998), na Amazônia o Estado é ínfimo em sua atuação, pois privilegia as políticas econômicas e investe uma parcela irrisória de recursos no campo social. Explica ainda, que na constituição das políticas públicas na Amazônia, o Estado sempre atuou sob a ótica do sistema capitalista, buscando riqueza material, cuja “[...] realidade oscila em prosperidade e oportunidade para uns e miséria e dificuldades para a maioria” (TEIXERA, 1998, p. 104).

Ainda nesta senda, continua o autor (TEIXERA, 1998), que a atuação pública, especialmente à voltada para assistência social na Amazônia requer, *a priori*, a aceitação da existência de contexto histórico-social heterogênea. Tal heterogeneidade se expressa na exuberância e riqueza dos recursos naturais, no complexo da biodiversidade, no universo de povos e culturas, na carnificina capitalista que destrói e avança sobre a floresta, na ideologia dos ditos projetos de desenvolvimento pensados na lógica da modernização conservadora.

Assim, escolheu-se como mecanismo de ilustração estatística desta heterogeneidade o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM. No que concerne ao desenvolvimento humano, o PNUD aduz que este “nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser”. Ainda, conforme o PNUD (2021), o desenvolvimento humano não se confunde com o mero desenvolvimento econômico. Este trata a sociedade por meros números, calcula sua capacidade de gerar rendas, enquanto que o primeiro aprofunda um cenário onde o desenvolvimento remonta um avanço social, ético e humano. Assim, além de tratar do espectro econômico, afere a qualidade da saúde, educação e cultura, como pilares para proporcionar o bem-estar da sociedade. A busca por um indicador social começou, assim, a despontar como uma necessidade latente para quantificar, de forma mais aproximada, o bem-estar e a qualidade de vida. Nesse sentido, Jannuzzi (2012, p. 21),

Um indicador social é uma medida, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisas acadêmicas) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido,

que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANNUZZI, 2012, p. 21)

Conforme aduz Scarpin (2006, p. 26), “o IDH é uma medida resumo do desenvolvimento humano que mensura a realização média de um país em três dimensões”. Teve sua primeira edição no ano 1990 e desde então tornou-se um dos principais parâmetros para apuração da qualidade de vida a população e um instrumento para o planejamento e definição de políticas públicas, por tal razão que afirma Dalberto (2015, p. 35), que “o IDH é um guia para todas as pessoas e organismos públicos e privados na definição de políticas públicas e investimento entre nações”. Segundo o PNUD são três os pilares que instrumentalizam o Índice: I) saúde: medido pelo indicador da expectativa de vida ao nascer; II) educação: tendo como base os anos médios de estudo agregados com os anos esperados de escolaridade; III) renda: utiliza-se no cálculo, a Renda Nacional Bruta (RNB) per capita ajustada pelas diferenças no custo de vida de cada país, sendo resultado expresso em poder de paridade de compra (PPC).

Os itens que compõem o cálculo do IDH são levados a denominador comum, de forma que se atribua valores de 0 a 1, sendo que para cada indicador será atribuído um valor mínimo e um valor real almejado, aplicada a seguinte fórmula:

$$\text{Índice de dimensão} = \frac{\text{Valor real do país} - \text{valor mínimo da dimensão}}{\text{Valor máximo da dimensão} - \text{valor mínimo da dimensão}}$$

Quadro 4: Cálculo do IDH. Elaborado pelo autor, conforme disposto no PNUD.

Os indicadores “são medidas de uma característica observável de um fenômeno social e que estabelecem o valor de uma característica diferente, mas não observável do fenômeno” (CARLEY apud ROSS, PIRES e FERNANDES, 2007, p. 3). Nesse sentido, aduz o PNUD (2021):

O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Apesar de ampliar a perspectiva do desenvolvimento humano o IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da “felicidade” das pessoas, nem indica “o melhor lugar do mundo para se viver”. Democracia, participação, equidade, sustentabilidade são outros dos muitos aspectos do desenvolvimento que não são contemplados no IDH. O IDH tem o grande mérito de sintetizar a compreensão do tema e ampliar e fomentar o debate.

Dentro deste aspecto é possível apurar, por meio de critérios similares os índices dos diferentes municípios do país, de modo a retratar, mesmo que não de forma infalível, a realidade de cada um para fins comparativos. Assim, surge o IDHM. Pare ele utiliza-se as bases de dados fornecidas pelo IBGE, a partir do resultado do censo, que possui interstício de

publicação de 10 (dez) anos. De acordo com dados estatísticos, são calculados os índices gerando classificação conforme faixa de desenvolvimento na qual se localizem. A faixa de desenvolvimento humano dos municípios brasileiros apresenta-se conforme abaixo:

<b>FAIXA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS</b>	
0 – 0,499	Muito baixo desenvolvimento
0,500 – 0,599	Baixo desenvolvimento
0,600 – 0,699	Médio desenvolvimento
0,700 – 0,799	Alto desenvolvimento
0,800 - 1	Muito alto desenvolvimento

Quadro 5: Faixa de Desenvolvimento Humano dos Municípios Brasileiros. Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Atlas Brasil, 2013.

O índice varia de 0 a 1, sendo que quanto mais perto de um, melhor, representando, desta forma, maior desenvolvimento humano. Para o PNUD (2021), “O IDH- M ajusta o IDH para a realidade dos municípios ‘brasileiros’ e reflete as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil”:

<b>CÁLCULO DO IDHM BRASILEIRO – QUALIDADE DE VIDA</b>	
<b>VIDA LONGA E SAUDÁVEL</b>	Mensurada pela expectativa de vida ao nascer, sendo calculada por método indireto a partir dos dados dos censos demográficos do IBGE. Esse indicador mostra o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência.
<b>ACESSO AO CONHECIMENTO</b>	Medido pela composição de indicadores de escolaridade da população adulta e do fluxo escolar da população jovem. A escolaridade da população adulta é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com fundamental completo, com peso 1. O fluxo escolar da população jovem é medido pela média aritmética do percentual de crianças entre 5 e 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens entre 11 e 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental (6º a 9º ano), do percentual de jovens entre 15 e 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens entre 18 e 20 anos com ensino médio completo; e tem peso 2. A medida acompanha a população em idade escolar em quatro momentos importantes da sua formação. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDH- M Educação. Os dados são do Censo Demográfico do IBGE.
<b>PADRÃO DE VIDA</b>	Medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente de determinado <b>PADRÃO DE VIDA</b> município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município, inclusive crianças e pessoas sem registro de renda. Os dados são do censo demográfico do IBGE

Quadro 6: Metodologia de cálculo do IDHM brasileiro. Fonte: Elaborado pelo autor, conforme PNUD, 2016.

O Estado do Amazonas apresentou no ano de 2010, IDHM de 0,674, superior ao índice de 2000, que era de 0,515, representando um aumento de aproximadamente 31%. Com relação ao índice apresentado em 1991, que era de 0,430, representou um aumento aproximado de 57%. Pertinente aos municípios amazonenses, excetuando a capital que desponta com índice de 0,737, o município que apresenta melhor IDHM é Parintins, cujo índice é de 0,658, seguido de Itapiranga e Presidente Figueiredo, cujos índices são de 0,654 e 0,657, respectivamente.

No que tange à faixa de desenvolvimento humano, o estado do Amazonas apresenta um município com IDHM alto, Manaus, estando 14 (quatorze) municípios na faixa média de desenvolvimento, 40 (quarenta) localizados na faixa baixa e 07 (sete) na faixa muito baixa. Observa-se abaixo, o ranking dos municípios amazonenses segundo apresentado pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil:

Nº	Classificação nacional   Cidade (AM)	IDHM	Faixa de desenvolvimento
1	850º   Manaus (AM)	0,720	Alta
2	2946º   Parintins (AM)	0,658	Média
3	3030º   Itapiranga (AM)	0,654	Média
4	3172º   Presidente Figueiredo (AM)	0,647	Média
5	3222º   Itacoatiara (AM)	0,644	Média
6	3312º   Tefé (AM)	0,639	Média
7	3357º   Apuí (AM)	0,637	Média
8	3448º   Silves (AM)	0,632	Média
9	3702º   Urucará (AM)	0,620	Média
10	3771º   Tabatinga (AM)	0,616	Média
11	3820º   Manacapuru (AM)	0,614	Média
12	3847º   Iranduba (AM)	0,613	Média
13	3884º   Rio Preto da Eva (AM)	0,611	Média
14	3927º   São Gabriel da Cachoeira (AM)	0,609	Média
15	4029º   Humaitá (AM)	0,605	Média
16	4238º   Manaquiri (AM)	0,596	Baixa
17	4284º   Anamá (AM)	0,594	Baixa
18	4444º   Boca do Acre (AM)	0,588	Baixa
19	4444º   Urucurituba (AM)	0,588	Baixa
20	4444º   Maués (AM)	0,588	Baixa
21	4495º   Coari (AM)	0,586	Baixa
22	4495º   Nhamundá (AM)	0,586	Baixa
23	4590º   Manicoré (AM)	0,582	Baixa
24	4695º   São Sebastião do Uatumã (AM)	0,577	Baixa
25	4695º   Autazes (AM)	0,577	Baixa
26	4764º   Benjamin Constant (AM)	0,574	Baixa

27	4764°	Barreirinha (AM)	0,574	Baixa
28	4841°	Novo Airão (AM)	0,570	Baixa
29	4869°	Caapiranga (AM)	0,569	Baixa
30	4884°	Careiro da Várzea (AM)	0,568	Baixa
31	4941°	Boa Vista do Ramos (AM)	0,565	Baixa
32	4984°	Codajás (AM)	0,563	Baixa
33	4984°	Eirunepé (AM)	0,563	Baixa
34	5027°	Anori (AM)	0,561	Baixa
35	5049°	Borba (AM)	0,560	Baixa
36	5049°	Amaturá (AM)	0,560	Baixa
37	5081°	Nova Olinda do Norte (AM)	0,558	Baixa
38	5098°	Careiro (AM)	0,557	Baixa
39	5146°	Novo Aripuanã (AM)	0,554	Baixa
40	5209°	Carauari (AM)	0,549	Baixa
41	5225°	Tonantins (AM)	0,548	Baixa
42	5382°	Guajará (AM)	0,532	Baixa
43	5390°	Lábrea (AM)	0,531	Baixa
44	5395°	Fonte Boa (AM)	0,530	Baixa
45	5395°	Canutama (AM)	0,530	Baixa
46	5416°	Alvarães (AM)	0,527	Baixa
47	5416°	Uarini (AM)	0,527	Baixa
48	5449°	Juruá (AM)	0,522	Baixa
49	5449°	Japurá (AM)	0,522	Baixa
50	5453°	São Paulo de Olivença (AM)	0,521	Baixa
51	5477°	Jutai (AM)	0,516	Baixa
52	5502°	Envira (AM)	0,509	Baixa
53	5510°	Beruri (AM)	0,506	Baixa
54	5524°	Tapauá (AM)	0,502	Baixa
55	5531°	Barcelos (AM)	0,500	Baixa
56	5535°	Maraã (AM)	0,498	Muito baixa
57	5538°	Pauini (AM)	0,496	Muito baixa
58	5541°	Santo Antônio do Içá (AM)	0,490	Muito baixa
59	5554°	Ipixuna (AM)	0,481	Muito baixa
60	5555°	Santa Isabel do Rio Negro (AM)	0,479	Muito baixa
61	5556°	Itamarati (AM)	0,477	Muito baixa
62	5563°	Atalaia do Norte (AM)	0,450	Muito baixa

Quadro 7: Ranking IDHM dos municípios do Amazonas. Fonte: Elaborada pelo autor conforme Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2010.

Dos 20 (vinte) municípios que apresentam piores IDHM do Brasil, 4 (quatro) deles estão localizados no estado do Amazonas. Afastada a capital, o município com melhor índice no estado é Parintins, que em âmbito nacional, está em 2.946°. Logo, fica claro que o estado, em praticamente sua totalidade, está muito aquém do que poderia se esperar de uma região tão

rica em biodiversidade e cultura. Ademais, ao se pautar as dificuldades geográficas impostas à maior parte dos municípios tem-se um cenário de isolamento pejorativo de grande parte da população amazonense.

A lógica de centralização da população na capital do estado do Amazonas revela, segundo Souza (2011), a dinâmica de ação estatal que historicamente privilegiou o grande centro urbano, em detrimento dos pequenos municípios, em que pese algumas iniciativas de investimentos mais recentes, sobretudo na educação com a implantação/ampliação de instituições universitárias estaduais e federais. Neste sentido, afirma a autora:

O impacto dessa opção de investimento governamentais centralizados em Manaus, é que cada vez mais os habitantes dos municípios do interior buscam a capital para atender suas demandas por melhores oportunidades de trabalho, educação, moradia, etc., elevando ainda mais concentração populacional em Manaus. (SOUZA, 2011, p. 26).

O processo rural-urbano no Amazonas é uma constante que permanece na contemporaneidade, porquanto exige intervenções qualificadas das políticas públicas com intuito de melhores perspectivas de vida para as populações locais. Neste ínterim, insere-se a proposta do Orçamento Participativo como mecanismo de realocação e priorização de despesas públicas, uma ferramenta de aprimoramento da democracia brasileira, ensejando melhoria nas ramificações dos serviços, programas, projetos, benefícios e ações voltadas para os munícipes que se encontram sob as consequências de cidades com IDHM dentre os piores do país. A baixa dinamização da economia do estado, a incipiente arrecadação tributária, a desigualdade social, mau uso e gestão dos recursos públicos sintetizam os entraves na implementação de políticas públicas, dentre elas as destinadas às áreas sociais. Tal quadro acirra-se quando se acrescenta fatores como a estrutura geográfica, dificuldade de acesso aos municípios, a distância em relação à capital e a escassez de recursos.





Figura 7: Ribeirinho preparando o peixe. Fonte: TREGIDGO, s/a.



Figura 8: Galinheiro. Fonte: TREGIDGO, s/a.



Figura 9: Casa ribeirinha. Fonte: TREGIDGO, s/a.

Assim, notório o grau maior de dificuldades para a implementação de políticas públicas, especialmente quando se cinge a esfera municipal. A escassez de recursos demanda uma maior eficiência na alocação e na realização de despesas, sendo necessário um cuidado especial com a priorização de políticas públicas e sociais. O que se espera da Administração Pública é a garantia de acesso a condições mínimas de subsistência e de qualidade dos bens e serviços públicos, em especial nos espectros da saúde e educação. A busca pela eficiência é uma condição para sobrevivência de muitos que vivem nos rincões do grande Amazonas, recaindo sobre o gestor público uma responsabilidade maior do que a já imposta pelos preceitos da democracia representativa. Esperar a benevolência e senso de responsabilidade

dos representantes municia o cenário de manutenção da precariedade e de baixo IDHM. Como defendido neste trabalho, vive-se um momento de necessário protagonismo da sociedade, por tal razão necessário fomentar e fornecer os insumos necessários para que esta possa, mesmo que diretamente, influenciar nesta forma de governo, a democracia representativa, nos moldes que foi construída no Brasil falha em seu alicerce maior, a representatividade. Assim, pensar, inicialmente, em mecanismos que deem à sociedade a capacidade de direcionar as decisões públicas é um caminho inevitável caso o objetivo final seja trazer qualidade de vida para os municípios do interior do Amazonas.

O Orçamento Participativo, nos moldes do que se defende neste trabalho, é uma das ferramentas de sobreposição deste contexto precário, necessário para dar aos interioranos uma chance de se fazerem presentes nas políticas públicas, decidir sobre como e quanto o estado deve despender com determinada seara da vida pública. Caminhar por essa estrada constrói uma identidade coletiva, fortalecendo o ideário da cidadania que há tanto tempo está inerte, sequestrado pelo comodismo da democracia representativa, pela democracia dos técnicos, dos doutores, lugar de cidadão é na cúpula decisória, se indiretamente isso não seja mais possível, que se faça diretamente.

### **4.3 A busca pelo Orçamento Participativo no interior do estado do Amazonas: o recorte feito por meio das leis orçamentárias no quadriênio 2018-2021 e a carência de instrumentos de participação direta**

A Lei Federal nº 10.257/2001 é responsável por regular os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, bem como estabelece diretrizes gerais da política urbana. A norma positiva vários elementos abordados neste trabalho: democracia participativa, cidadania, controle social, dentre outros. Ao tratar da política urbana em nível local, fortalece a importância da gestão democrática e do envolvimento social no escopo da vida política e da Administração Pública. Em seu artigo 2º, aduz:

Art. 2º-A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Ao longo de seus artigos revisita a gestão orçamentária participativa e impõe ao planejamento municipal a devida atenção aos canais de participação popular. Destaca-se os artigos 44 e 45, que guardam íntima redação com o presente trabalho, bem como informaram às discussões que aqui vão se seguir:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

A norma aduz que a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas para a elaboração das leis orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (art. 165, I, II e III da CF/1988). Logo, legalmente, há uma imposição a todos os municípios do Brasil, que envolve pensar o orçamento público de forma participativa. É inegável que no momento de elaboração dos orçamentos, abre-se espaço para a participação da população, basta uma rápida busca nos diários oficiais dos municípios para que isso seja constatado:

<p><b>SECRETARIA MUN. DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO</b> <b>EDITAL DE CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA</b></p> <p>A <b>PREFEITURA MUNICIPAL DE MAUÉS</b>, através da Secretaria Municipal de Administração e Planejamento – SEPLAN, em cumprimento ao despacho exarado pelo Excelentíssimo Senhor <b>RAIMUNDO CARLOS GOÊS PINHEIRO</b>, Prefeito Municipal de Maués, CONVOCA a realização de AUDIÊNCIAS PÚBLICAS para discussão das diretrizes para a elaboração da LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2016, em cumprimento com o que estabelece o Artigo 48, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme a seguinte programação:</p>	<p>Assunto: <b>Discussão das diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2016;</b></p> <p>Local: <b>Auditório do Museu do Homem de Maués, Rua Floriano Peixoto – Centro, Maués (AM);</b></p> <p>Data da 1ª Audiência: <b>06 de Abril de 2015 (Segunda Feira) – 14:00 horas;</b></p> <p>Data da 2ª Audiência: <b>08 de Abril de 2015 (Quarta Feira) – 09:00 horas.</b></p> <p>Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, Maués (AM), 30 de Março de 2015.</p> <p><b>ELIANE MARIA DIAS MACAMBIRA</b> Secretário(a) Executivo(a) de Administração e Planejamento Portaria Nº 610/2014</p> <p style="text-align: right;"><b>Publicado por:</b> Edimar Pereira Coelho <b>Código Identificador:</b>F815EF24</p>
---	--

Figura 10: Diário Oficial dos Municípios do Estado do Amazonas • ANO VI | N° 1322

Havendo, inclusive, previsão de metas em Lei de Diretrizes Orçamentárias, alocando-se verbas para a realização de audiências públicas visando à discussão do orçamento público, vide Lei Municipal de Parintins nº 740/2019 – LDO para 2020:

ESTADO DO AMAZONAS	ANEXOS DE METAS E PRIORIDADES	LDO2020	
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARINTINS	PROGRAMA FINALISTICO		
Secretaria Municipal de Planejamento			
PROGRAMA: Gestão Municipal			
Estruturar a secretaria com implantação de processo permanente de planejamento, elaboração, revisão e			
OBJETIVO: monitoramento dos planos municipais			
PÚBLICO ALVO: Servidores Públicos e População Municipal			
Ação	Produto	Medida	Meta Física
Manutenção e funcionamento da Sec. de Planejamento	Unidade mantida	Unidade	1
Capacitação dos servidores;	Servidores capacitados	Unidade	10
Encargos com realização de audiência pública para revisão do Plano Diretor, LDO 2019 e LOA 2019, planos, programas e projetos;	Pessoas Envolvidas	Unidade	1000
Coordenar e implementar o sistema de planejamento e orçamento do município;	Sistema de Planejamento	Unidade	1

Figura 11: Anexo de metas e prioridades: LDO 2020 de Parintins.

Fonte: Diário Oficial dos Municípios do Estado do Amazonas • ANO XI | N° 2517

No entanto, o que não se verificou foi a criação e implementação de uma ferramenta estruturada, um instrumento regulamentado nos moldes do Orçamento Participativo, um elemento de exercício do controle social e da participação popular na elaboração e formatação da peça orçamentária municipal, e, na gestão pública do município, que proporcione ao cidadão a possibilidade de participar ativamente, direcionando os gastos públicos de seu município, um instrumento de transparência da gestão pública, com etapas e processos que garantam a sua continuidade e força, que não dependam da discricionariedade dos agentes políticos e que extrai a sua força de uma lei que o imponha.

O desejo de tratar de forma conjunta todos os municípios do interior do estado do Amazonas, não se dá com o anseio de homogeneizar as circunstâncias locais, este trabalho não adentrou nas particularidades socioculturais das diferentes realidades do Amazonas, o foco, conforme, demonstrado nas seções 4.1 e 4.2 deste trabalho, foi na condição geográfica dos municípios para apenas demonstrar a dificuldade fática de deslocamento dentro do estado, e no IDHM, índice público que indexa questões ligadas à realidade socioeconômica dos municípios, que por si, já representa, em números, a condição de cada município com base nos critérios adotados para a sua elaboração. Assim, ao utilizar o IDHM, buscou-se, de modo comparativo ilustrar a precariedade da maioria dos municípios do Amazonas. Não obstante, ao se efetuar as pesquisas nas leis orçamentárias do quadriênio 2018-2021, atentou-se para a divisão sociopolítica do estado, entabulada no Decreto nº 17.734/1997 e depois incluída no art. 26, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Amazonas de 1989, que criou nove Conselhos Sub-regionais de Desenvolvimento. Essa divisão tem como objetivo facilitar a participação descentralizada dos municípios no processo de desenvolvimento agropecuário, agroindustrial, pesqueiro e agroflorestal (AMAZONAS, 1997 in AMAZONAS, 2020). Assim, para tonar a pesquisa, por amostragem, mais fidedigna, escolheu-se um município de cada uma das nove sub-regiões. Antes de avançar, necessário expor como é feita a divisão dos municípios por calhas de rios:

Nº	Calha dos Rios	Municípios
1	Alto Rio Negro	<b>1- Barcelos;</b> 2- Santa Izabel do Rio Negro; 3- São Gabriel da Cachoeira.
2	Alto Solimões	1- Amaturá; 2- Atalaia do Norte; 3- Benjamin Constant; 4- São Paulo de Olivença; 5- Santo Antônio do Içá; 6- <b>Tabatinga;</b> 7- Tonantins.
3	Baixo Amazonas	1- Barreirinha; 2- Boa Vista do Ramos; 3- Nhamundá; 4- <b>Parintins;</b> 5- São Sebastião do Uatumã; 6- Urucará.
4	Juruá	1- Carauari; 2- <b>Eirunepé;</b> 3- Envira; 4- Guajará; 5- Ipixuna; 6- Itamarati.
5	Madeira	1- Apuí; 2- Borba; 3- Humaitá; <b>4- Manicoré;</b> 5- Novo

		Aripuanã.
6	Médio Amazonas	1- Itacoatiara; 2- Itapiranga; <b>3- Maués</b> ; 4- Nova Olinda do Norte; 5- Presidente Figueiredo; 6- Silves; 7- Urucurituba.
7	Purus	1-Boca do Acre; 2- Canutama; <b>3- Lábrea</b> ; 4- Pauini; 5- Tapauá.
8	Rio Negro e Solimões	1- Anamã; 2- Anori; <b>3- Autazes</b> ; 4- Beruri; 5- Caapiranga; 6- Careiro; 7- Careiro da Várzea; 8- Coari; 9- Codajás; 10- Iranduba; 11- Manacapuru; 12- Manaus; 13- Manaquiri; 14- Novo Airão; 15- Rio Preto da Eva.
9	Triângulo (Jutaí, Juruá, Solimões)	1- Alvarães; 2- Fonte Boa; 3- Japurá; 4- Juruá; 5- Jutaí; 6- Maraã; <b>7- Tefé</b> ; 8- Uarini.

Quadro 8: Divisão dos municípios do Amazonas por Calha de rios.  
 Fonte: Elaborado pelo autor, com base no art. 26, do ADCT da Constituição do Estado do Amazonas, 1989.

Segue o mapa da divisão, facilitando a visualização dos agrupamentos:

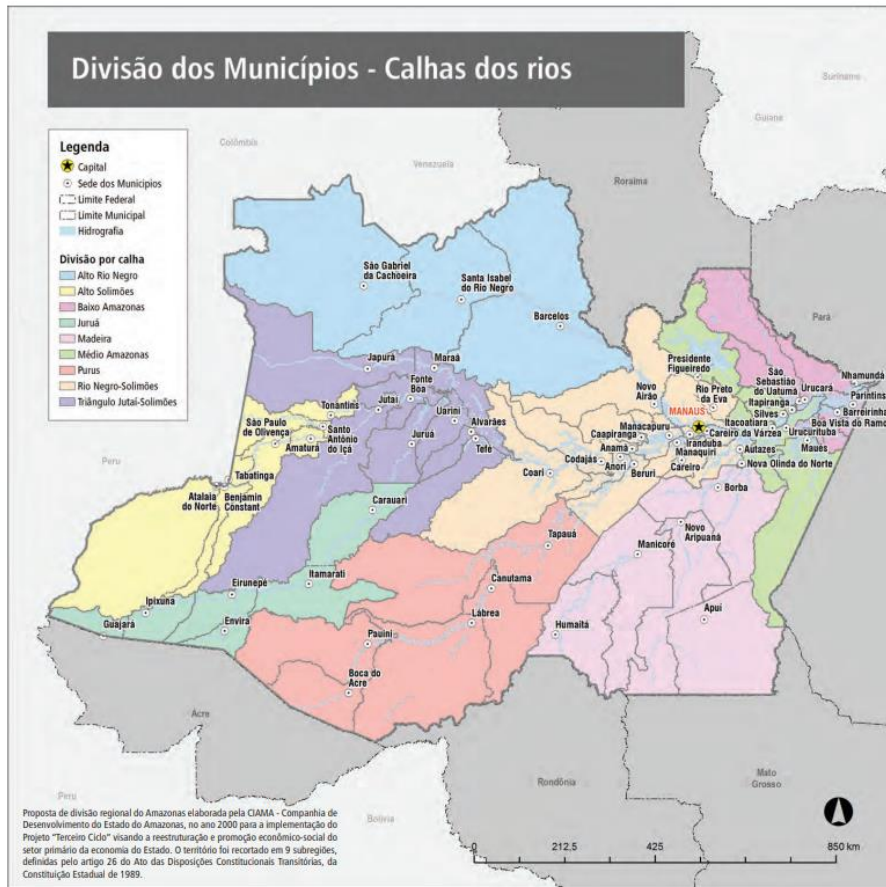


Figura 12: Divisão dos municípios – calhas dos rios.  
 Fonte: Amazonas em Mapas (AMAZONAS, 2016)

Como dito acima, escolheu-se um município de cada uma das nove calhas, conforme segue:

Município	Calha
Barcelos	Alto Rio Negro
Tabatinga	Alto Solimões

Parintins	Baixo Amazonas
Eirunepé	Juruá
Manicoré	Madeira
Maués	Médio Amazonas
Lábrea	Purus
Autazes	Rio Negro e Solimões
Tefé	Triângulo (Jutaí, Juruá, Solimões)

Quadro 9: Municípios selecionados para o levantamento de leis que tratem do Orçamento Participativo.

Conforme elucidado no capítulo 3 deste trabalho, as pesquisas se deram nos Portais da Transparência das prefeituras e das câmaras municipais (por serem estes os instrumentos de publicidade impostos pela Lei Complementar nº 101/2000 e Lei nº 12527/2011) e com foco nas leis orçamentárias: PPA, LDO e LOA. Buscou-se nas normas previsões expressas acerca do Orçamento Participativo, seja no escopo das diretrizes, metas e/ou prioridades, seja na alocação de verbas impositivas, destinadas exclusivamente para os projetos e prioridades escolhidos pela população por meio do instrumento de participação direta. O corte temporal foi o quadriênio 2018-2021, coincidindo com o PPA para o quadriênio citado. No bojo das buscas encontrou as seguintes leis orçamentárias, sendo elas os objetos de apuração nesta pesquisa:

Município de Barcelos:

<b>Lei Orçamentária</b>	<b>Nº da Lei</b>
Plano Plurianual 2018-2021	Lei Municipal nº 561/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018	Lei Municipal nº 560/2018
Lei Orçamentária Anual de 2018	Lei Municipal nº 562/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019	Lei Municipal nº 564/2018
Lei Orçamentária Anual de 2019	Lei Municipal nº 565/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020	Lei Municipal nº 570/2019
Lei Orçamentária Anual de 2020	Lei Municipal nº 574/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021	Indisponível do Portal da Transparência
Lei Orçamentária Anual de 2021	Lei Municipal nº 581/2020

Quadro 10: Leis Orçamentárias de Barcelos no quadriênio 2018-2021.

Município de Tabatinga:

<b>Lei Orçamentária</b>	<b>Nº da Lei</b>
Plano Plurianual 2018-2021	Lei Municipal nº 805/2017
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018	Lei Municipal nº 803/2017
Lei Orçamentária Anual de 2018	Lei Municipal nº 809/2017
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019	Lei Municipal nº 829/2018
Lei Orçamentária Anual de 2019	Lei Municipal nº 836/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020	Lei Municipal nº 862/2019
Lei Orçamentária Anual de 2020	Lei Municipal nº 870/2019
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021	Lei Municipal nº 879/2020
Lei Orçamentária Anual de 2021	Lei Municipal nº 889/2020

Quadro 11: Leis Orçamentárias de Tabatinga no quadriênio 2018-2021.

## Município de Parintins:

<b>Lei Orçamentária</b>	<b>Nº da Lei</b>
Plano Plurianual 2018-2021	Lei Municipal nº 678/2017
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018	Lei Municipal nº 677/2017
Lei Orçamentária Anual de 2018	Lei Municipal nº 684/2017
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019	Lei Municipal nº 702/2018
Lei Orçamentária Anual de 2019	Lei Municipal nº 719/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020	Lei Municipal nº 740/2019
Lei Orçamentária Anual de 2020	Lei Municipal nº 758/2019
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021	Lei Municipal nº 777/2020
Lei Orçamentária Anual de 2021	Lei Municipal nº 779/2020

Quadro 12: Leis Orçamentárias de Parintins no quadriênio 2018-2021.

## Município de Eirunepé:

<b>Lei Orçamentária</b>	<b>Nº da Lei</b>
Plano Plurianual 2018-2021	Lei Municipal nº 030/2017
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018	Lei Municipal nº 033/2017
Lei Orçamentária Anual de 2018	Lei Municipal nº 034/2017
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019	Lei Municipal nº 07/2018
Lei Orçamentária Anual de 2019	Lei Municipal nº 08/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020	Lei Municipal nº 03/2019

Lei Orçamentária Anual de 2020	Lei Municipal nº 010/2019
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021	Indisponível do Portal da Transparência
Lei Orçamentária Anual de 2021	Lei Municipal nº 04/2020

Quadro 13: Leis Orçamentárias de Eirunepé no quadriênio 2018-2021.

## Município de Manicoré:

<b>Lei Orçamentária</b>	<b>Nº da Lei</b>
Plano Plurianual 2018-2021	Lei Municipal nº 903/2017
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018	Lei Municipal nº 898/2017
Lei Orçamentária Anual de 2018	Lei Municipal nº 909/2017
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019	Lei Municipal nº 908/2018
Lei Orçamentária Anual de 2019	Lei Municipal nº 923/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020	Lei Municipal nº 935/2019
Lei Orçamentária Anual de 2020	Lei Municipal nº 937/2019
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021	Lei Municipal nº 951/2020
Lei Orçamentária Anual de 2021	Lei Municipal nº 955/2020

Quadro 14: Leis Orçamentárias de Manicoré no quadriênio 2018-2021.

## Município de Maués:

<b>Lei Orçamentária</b>	<b>Nº da Lei</b>
Plano Plurianual 2018-2021	Lei Municipal nº 298/2017
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018	Lei Municipal nº 278/2017
Lei Orçamentária Anual de 2018	Lei Municipal nº 299/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019	Lei Municipal nº 311/2018
Lei Orçamentária Anual de 2019	Lei Municipal nº 314/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020	Lei Municipal nº 331/2019
Lei Orçamentária Anual de 2020	Lei Municipal nº 349/2019
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021	Lei Municipal nº 355/2020
Lei Orçamentária Anual de 2021	Lei Municipal nº 360/2020

Quadro 15: Leis Orçamentárias de Maués no quadriênio 2018-2021.

## Município de Lábrea:

<b>Lei Orçamentária</b>	<b>Nº da Lei</b>
Plano Plurianual 2018-2021	Lei Municipal nº 417/2017



Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018	Lei Municipal nº 415/2017
Lei Orçamentária Anual de 2018	Lei Municipal nº 418/2017
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019	Lei Municipal nº 424/2018
Lei Orçamentária Anual de 2019	Lei Municipal nº 426/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020	Lei Municipal nº 430/2019
Lei Orçamentária Anual de 2020	Lei Municipal nº 443/2019
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021	Lei Municipal nº 444/2020
Lei Orçamentária Anual de 2021	Lei Municipal nº 445/2020

Quadro 16: Leis Orçamentárias de Lábrea no quadriênio 2018-2021.

## Município de Autazes:

<b>Lei Orçamentária</b>	<b>Nº da Lei</b>
Plano Plurianual 2018-2021	Lei Municipal nº 183/2017
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018	Lei Municipal nº 181/2017
Lei Orçamentária Anual de 2018	Lei Municipal nº 184/2017
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019	Lei Municipal nº 206/2018
Lei Orçamentária Anual de 2019	Lei Municipal nº 207/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020	Lei Municipal nº 206/2019
Lei Orçamentária Anual de 2020	Lei Municipal nº 207/2019
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021	Indisponível do Portal da Transparência
Lei Orçamentária Anual de 2021	Indisponível do Portal da Transparência

Quadro 17: Leis Orçamentárias de Autazes no quadriênio 2018-2021.

## Município de Tefé:

<b>Lei Orçamentária</b>	<b>Nº da Lei</b>
Plano Plurianual 2018-2021	Lei Municipal nº 126/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018	Lei Municipal nº 127/2018
Lei Orçamentária Anual de 2018	Lei Municipal nº 128/2018
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019	Lei Municipal nº 132/2019
Lei Orçamentária Anual de 2019	Lei Municipal nº 133/2019
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020	Lei Municipal nº 153/2020
Lei Orçamentária Anual de 2020	Lei Municipal nº 154/2020
Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021	Lei Municipal nº 171/2021

Lei Orçamentária Anual de 2021	Lei Municipal nº 172/2021
--------------------------------	---------------------------

Quadro 18: Leis Orçamentárias de Tefé no quadriênio 2018-2021.

Após a vasta análise, não se vislumbrou, nas leis orçamentárias pesquisadas, menção expressa à utilização do Orçamento Participativo, bem como, não se encontrou qualquer indicação de percentual da receita municipal destinado ao atendimento de despesas decorrentes de decisões tomadas diretamente pela sociedade, na mesma esteira, não se vislumbrou qualquer destaque às áreas de atuação da Administração Pública priorizadas pelos municípios.

Não obstante esta omissão, no decorrer da pesquisa, pode-se detectar alguns dispositivos legais que remontam ao Orçamento Participativo. Esta busca por leis que tratassem pontualmente do OP, englobou todos os municípios do interior do estado do Amazonas, usou como ferramenta de busca o Diário Oficial Eletrônico dos Municípios do Interior do Estado do Amazonas (<https://diariomunicipalaam.org.br/>) e tomou como corte temporal o período entre 01/01/2010 e 01/01/2022. A primeira data decorreu da limitação da plataforma, que indexa diários oficiais a contar deste dia. Da pesquisa detectou-se os seguintes dispositivos legais que tratam, expressamente do Orçamento Participativo:

<b>Município</b>	<b>Lei – Ementa</b>	<b>Menção ao OP</b>
Apuí	Lei Municipal nº 254/2012 - Institui o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS.	Art. 5º, XL
Amaturá	Lei Municipal nº 132/2017 - Dispõe sobre a Reestruturação e Modernização Administrativa do Poder Executivo do Município de Amaturá, Estado do Amazonas e dá outras providências.	Art. 15
Barcelos	Decreto nº 166/2018 - Institui o programa Orçamento Participativo no município de Barcelos, estado do Amazonas.	
Coari	Lei Municipal nº 629/2013 - Institui o Plano Municipal de Cultura de Coari - AM para o decênio 2014-2023.	Anexo I – Programa Estratégico 5
Guajará	Lei Municipal nº 111/2011 - Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2012 e dá outras providências	Anexo I – Metas e Prioridades

		para 2012
Guajará	Lei Municipal nº 122/2012 - Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências	Anexo I – Metas e Prioridades para 2013
Iranubá	Lei Municipal nº 260/2013 - DISPÕE sobre o funcionamento e a estrutura administrativa do Poder Executivo do Município de Iranubá, Estado do Amazonas, definindo os órgãos e entidades que o integram, fixando suas finalidades, objetivos e competências, e estabelecendo outras providências.	Art. 17, XXXII
Manacapuru	Lei Municipal nº 398/2017 - Dispõe sobre a Estrutura Organizacional, o Quadro de Cargos de Provimento em Comissão e de Funções de Confiança da Administração Direta da Prefeitura Municipal de Manacapuru e adota outras providências.	Art. 7º, §1º
Tabatinga	Lei Municipal nº 833/2019 - Dispõe sobre a criação da secretaria municipal de relações institucionais do município de Tabatinga, e dá outras providências	Art. 1º, II
Tabatinga	Lei Municipal nº 866/2019 - Dispõe sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo do município de Tabatinga, reorganizando secretarias e entidades que o integram, definindo suas finalidades, objetivos e competências, fixando o organograma administrativo e estabelecendo outras providências.	Art. 57, II e IV
Tefé	Lei Complementar Municipal nº 044/2013 - Dispõe sobre a Estrutura Administrativa os Órgãos da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Município de Tefé, nos termos do Art. 37 da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal, e dá outras providências.	Art. 23, VI e XXVII
Tefé	Lei Complementar Municipal nº 139/2019 - Dispõe sobre a estrutura administrativa e organizacional do Poder Executivo municipal de Tefé, estado do Amazonas e dá	Art. 21, XV

	outras providências.	
--	----------------------	--

Quadro 19: Leis municipais que tratam do Orçamento Participativo no interior do Amazonas.

A pesquisa trouxe à tona inúmeras normas tratando expressamente do Orçamento Participativo. A maioria dos dispositivos representam, na verdade, um anseio e/ou diretriz a ser implementada em âmbito municipal. Toma-se por exemplo a Lei Complementar nº 139/2019 de Tefé, a norma aduz em seu art. 21:

Art. 21 . Compete à Secretaria Municipal de Governo:  
 XV – Propiciar que a comunidade escolha seus representantes legais como membros gestores do orçamento participativo.  
 XXII – Interagir com o sistema de ensino fazendo da escola o centro da Democracia Participativa;

A Lei dispõe sobre a estrutura administrativa e organizacional do Poder Executivo Municipal e coloca à cargo da Secretaria Municipal de Governo a competência para propiciar a escolha dos representantes legais que irão compor os membros gestores do orçamento participativo. Trata-se de uma norma relativamente recente, 2019, mas que ainda não alcançou a sua real efetividade, visto que em pesquisas do Diário Oficial não se detectou qualquer menção à regulamentação e implementação do Orçamento Participativo, outro ponto que fortalece a carência de efetividade é que, ao compulsar as leis orçamentárias do município de Tefé, no quadriênio 2018-2021, não se vislumbrou qualquer menção as despesas ligadas as decisões tomadas no escopo de um Orçamento Participativo.

Outra norma que merece destaque é de Lei Ordinária nº 833/2019 do município de Tabatinga, que criou a Secretaria Municipal de Relações Institucionais, que em seu art. 1º, aduz:

Art. 1º A Secretaria Municipal de Relações Institucionais tem por finalidade estabelecer um canal de comunicação entre a Prefeitura Municipal e as organizações governamentais e não governamentais, associações, sindicatos e representantes da sociedade civil, promovendo ações de integração da sociedade civil no processo de gestão política e conveniência social, em especial das comunidades e segmentos organizados dentro dos limites do território do Município de Tabatinga-AM, inclusive as Áreas Indígenas de Belém do Solimões e Comunidades Adjacentes, Umariçu I e Umariçu II, possuindo as seguintes atribuições:  
 II – Atuar diretamente na mobilização necessária à participação dos munícipes no Orçamento Participativo, bem como assessorar e apoiar tecnicamente o Poder Executivo Municipal na articulação e acompanhamento, análise e controle dos assuntos relacionados com a Câmara dos Deputados, Câmara Municipal, Governo do Estado e demais instituições públicas  
 III - Criar um ambiente institucional favorável, articulando os diversos atores da sociedade, antecipando tendências e cenários para potencializar e fomentar diferentes políticas públicas e prioridades de governo.  
 IV – Gerir os processos vinculados ao ciclo anual de operação do Orçamento Participativo e a relação com os Conselhos Municipais e de Governança Local, por meio da identificação de demandas da sociedade, e ainda, desenvolver, programar e supervisionar projetos locais e territoriais, por meio dos canais de atendimento e dos Presidentes de Bairros.

A norma vai além do que foi posto no município de Tefé, em verdade, dá os primeiros passos para uma real implementação do Orçamento Participativo, devendo ser um exemplo para as demais municipalidades do Amazonas que almejam um orçamento democrático participativo. Apesar de avançar em muitos pontos ao ser comparada com a norma do município de Tefé, sofre da mesma problemática, queda-se não implementada, não se encontrou no Diário Oficial dos municípios e no Portal da Transparência do município de Tabatinga qualquer menção a criação do Orçamento Participativo, realização de assembleias, criação de um regimento interno, bem como não há, nas leis orçamentárias, menção à qualquer escolha decorrente do instrumento, priorização de despesas e/ou eleição de metas a serem alcançadas.

Por fim, destaca-se o Decreto nº 166/2018 da prefeitura municipal de Barcelos, publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Amazonas, ano X, edição Nº 2212. Diferente dos demais dispositivos legais encontrados, este trata do ato normativo que instituiu o Programa Orçamento Participativo na municipalidade. Pelo ineditismo no âmbito do estado do Amazonas e a correlação com esta pesquisa, colaciona-se *in totem* o normativo:

Art. 1º Fica instituído o Programa Orçamento Participativo no Município de Barcelos, cujo objetivo é garantir a efetiva participação da coletividade na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, a partir das prioridades e necessidades apontadas nas diversas áreas e regiões da Cidade.

Parágrafo único. A Controladoria Municipal e a Secretaria Municipal de Finanças - SEMEF serão as responsáveis pela gestão do Programa Orçamento Participativo, em parceria com as demais secretarias e órgãos da Administração Municipal.

Art. 2º Para aferir as prioridades e necessidades da coletividade, o Programa Orçamento Participativo poderá dispor de instrumentos de participação democrática e cidadã, e meios de comunicação e interação social, como:

I- Consultas Públicas;

II- Audiências Públicas;

III- Reuniões Plenárias;

IV- Aplicativos;

V- Sites;

VI- Redes Sociais;

VII- Outros canais interativos que possam ser criados e que facilitem o acesso da população às informações pertinentes.

Art. 3º Todas as manifestações vinculadas ao Programa Orçamento Participativo serão registradas na Controladoria Municipal e Secretaria Municipal de Finanças - SEMEF para encaminhamento aos setores responsáveis pela resposta, bem como adoção de eventuais providências cabíveis.

Art. 4º Para amplo conhecimento, transparência e controle social, os gestores do Programa Orçamento Participativo deverão divulgar, até o dia 25 de outubro, no Portal da Transparência do Município, prestação de contas, relatórios e estatísticas de todas as manifestações da coletividade registradas nos órgãos incumbidos, com o detalhamento das prioridades e necessidades por bairro, comunidade e assunto.

Art. 5º Os resultados do Programa Orçamento Participativo deverão ser disponibilizados em formatos que permitam salvar e compartilhar os documentos.

Art. 6º O calendário das ações e etapas do Programa Orçamento Participativo será publicado no Diário Oficial dos Municípios Amazonenses e Portal da Prefeitura.

Art. 7º Os relatórios do Programa Orçamento Participativo serão incluídos como anexo da Lei Orçamentária Anual - LOA.

Art. 8º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Vê-se o normativo com exaltada alegria, no entanto, as pesquisas feitas no quadriênio 2018-2021, denotaram o descumprimento dos artigos 4º, 5º, 6º e 7º do Decreto nº 166/2018 pela municipalidade; não consta no Portal da Transparência, assim como no Diário Oficial dos Municípios Amazonenses, qualquer ato administrativo que demonstre a adoção e utilização do Orçamento Participativo instituído.

Não obstante a falta de materialidade dos OP's, situação constatada em pesquisa exaustiva nos Portais da Transparência, Leis Orçamentárias e Diários Oficiais, notam-se ensaios de uma democracia participativa em alguns municípios do interior, um ponto de coesão entre o que se pretende propor ao fim deste trabalho e a realidade do Amazonas. O que se defende nesta pesquisa é a necessidade de institucionalização e regulamentação do OP, de forma que, as etapas e processos dele decorrentes independam das vontades políticas dos agentes representantes do povo, que a ferramenta possua autonomia e que assim possa garantir a sua manutenção. A seção que se segue busca elucidar a importância de se ter o OP como instrumento para a melhoria da qualidade da gestão pública no interior do Amazonas, por se apresentar como possível resposta aos problemas detectados no modelo de democracia representativa e por enfatizar o papel da *accountability* no setor público.

#### **4.4 Orçamento Participativo sob uma nova perspectiva: um instrumento de participação cidadã para a melhoria da qualidade da gestão pública no interior do Amazonas**

Em Porto Alegre, constatou-se que o perfil socioeconômico dos participantes é majoritariamente formado pelas camadas de baixa renda e baixo nível de escolaridade (FEDOZZI, 2009), e que as áreas de investimento que foram priorizadas pelos participantes dos fóruns visavam atender demandas por saneamento básico, obras de infraestrutura e serviços nas vilas populares, o que de pronto demonstra a omissão da gestão pública face aos setores da sociedade que mais demandam os serviços públicos e a atuação eficaz do estado.

Em salutar reflexão, Fedozzi (2009) aduz que o Orçamento participativo está ligado a um processo de racionalização política, em contraponto ao que ele chama de “justiça casuística”, que se traduz na prática de distribuição de benesses a determinados grupos, tendo como objetivo não solucionar problemas estruturais ou históricos, mas sim receber

aprovações políticas situacionais, em uma verdadeira distribuição de favores sem atenção às normas universais necessárias à cidadania.

O Orçamento Participativo pode dar voz e acesso a quem não possui e sem qualquer peso político, podendo ser a resposta para questões estruturais que se arrastam por mera conveniência política (SABBAG, 2007), retirando da gestão pública a mácula trazida pela fórmula: despesas públicas – retorno político, ou seja, traz-se uma motivação legítima para atuação da Administração Pública.

É por esse motivo que diversos autores (FEDOZZI, 2009; BERAS, 2009; NASSUNO, 2011; AVRITZER, 2002; SANTOS, 2002) aduzem que a dinâmica do Orçamento Participativo possibilita a construção de uma esfera pública democrática que favorece o exercício do controle social sobre os governantes, levantando muros para o desvio de finalidade e uso da máquina pública de forma pessoal/privada, característica da política do clientelista. O Orçamento Participativo favorece à legitimação das demandas da sociedade civil, pois decisões políticas que almejam alcança-las tendem a ser mais transparentes e atentas à justiça distributiva dos gastos públicos (BONAVIDES, 2001).

O benefício latente do uso do orçamento participativo decorre da instituição de uma esfera pública ativa de cogestão dos recursos dos cofres municipais, enaltece-se um processo de repartição de poder, que se enquadra no ideário democrático. Têm-se o estabelecimento de regras de distribuição dos recursos de investimentos como resultado de um procedimento argumentativo, interativo entre os agentes políticos e a sociedade civil.

O fortalecimento da participação popular nos processos de elaboração orçamentária legitima e valida as sequentes decisões políticas; as rédeas da democracia representativa, que limitam a sociedade a uma participação indireta, se afrouxam e dão espaço para a deliberação, criando uma dinâmica pública, transparente, que constrói uma lógica operacional, que afasta práticas típicas do exercício patrimonialista do poder (BORBA, LÜCHMANN, 2007).

O Orçamento Participativo cria arenas institucionais, construídas de forma consensual e sob avaliação permanentemente (FEDOZZI, 2009), onde ocorre a produção e a seleção da opinião e da vontade política para a deliberação sobre os recursos municipais. Esse espaço público demanda uma ação ativa por parte da sociedade civil e se apresenta como um instrumento de democracia participativa, onde é garantida a igualdade de condições e forças na produção das manifestações e regramentos. Surge como um complemento à forma de representação típica brasileira, feita por meio de representação tanto no Poder Executivo, como no Legislativo, que dentro do contexto amazônico pode ser a diferença entre mudança

ou manutenção do quadro de precariedade socioeconômico e cultural constatado pelos baixos índices do IDHM.

Constata-se que o Orçamento Participativo se posiciona como um sistema político que aproxima o poder público e seus agentes políticos às demandas e insatisfações brandadas pelas associações comunitárias, conselhos populares, clubes etc. Esses elementos permitem concluir que com o Orçamento Participativo torna-se possível construir e validar uma gestão pública verdadeiramente democrática, assim como figura como um catalizador para a promoção da cidadania civil, política e do controle social, especialmente no Amazonas.

O baixo grau do IDHM da totalidade dos municípios do Amazonas, à exceção de Manaus, verificado não apenas nos dados do ano de 2010, como nos levantamentos de 2000 e 1990 (primeira edição do Índice), deixam claro a constância de gestões públicas irregulares ou no mínimo ineficazes, pois é o mal uso das verbas públicas, os desvios de finalidade, o não cumprimento, por parte dos agentes políticos, dos seus deveres constitucionais e legais, que levam a manutenção da precariedade socioeconômica do interior do Amazonas, situações que antes de qualquer contexto, causam constantes prejuízos à sociedade civil, verdadeiros reféns de uma gestões irresponsáveis.

O Orçamento Participativo, conforme conceituado neste trabalho, é ferramenta de aproximação da gestão pública com a sociedade civil, é mecanismo de legitimação e validação de atos e procedimentos administrativos dentro de uma democracia representativa, é gerador de espaços de diálogo e deliberação e constrói caminhos para uma gestão mais participativa.

O paralelo que se quer traçar resulta na premissa de que uma administração pública municipal participativa, aberta a deliberação, culmina em uma gestão mais transparente, coesa e obediente aos parâmetros da legalidade, eficiência e moralidade.

O elevado número irregularidades comuns as gestões municipais do interior do Amazonas, retrata uma falha sistemática, que impulsionada por condições *sui generis* decorrentes da imensidão da floresta, colaboram para a manutenção da precariedade da maior parte dos municípios do interior do estado. Vale lembrar, segundo o IBGE, a exceção da capital Manaus, o município do Amazonas mais bem classificado no rank de IDHM a nível Brasil é Parintins, cidade que ocupa o 2946º lugar<sup>7</sup>. Na mesma esteira, destaca-se o município de Atalaia do Norte, cujo índice é de 0,450, o que o coloca entre os três piores índices no Brasil.

---

<sup>7</sup> Ranking disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em dezembro de 2021.



A avaliação estatística, por si já demonstra as dificuldades enfrentadas pelos municípios do interior do Amazonas, e a expectativa é que tais situações sejam mantidas. Assim, a introdução de elementos de melhoria da qualidade da gestão municipal é essencial para que se inicie a mudança de um quadro há tanto mantido.

Para Hegel (1997, p. 243), se o Estado não construir uma sociedade civil que o integre, não existe povo, ora, se não existe povo, não existe o Estado. Na mesma esteira, Bonavides (2001, p. 26), ao considerar que o baixíssimo grau de legitimidade participativa certifica a farsa do sistema democrático e o divórcio entre o povo e as suas instituições de Governo, alerta que ninguém sabe responder quem é o povo, nesta forma de organização “em que o ente político é objeto e não sujeito, e se viu privado pela extorsão política, da titularidade de suas faculdades soberanas”.

Assim, a catalização da participação social por meio do Orçamento Participativo tem o condão de aprimorar o controle social, pois ao mesmo tempo que pode trazer efetividade para o uso dos recursos públicos, pode aprimorar a qualidade da cidadania, incentivando e construindo um movimento de aproximação cada vez maior da sociedade com o poder público. A falta de comprometimento do Estado com as políticas que são de sua competência e a conseqüente devolução à sociedade civil das atribuições que esta lhe outorgou, nada tem a ver com a vontade política deste mesmo Estado de delegar poderes decisórios à sociedade civil em questões relativas a programas ou recursos, isto porque, quando se fala em controle social, se pode estar, antes de um compartilhamento do poder, propiciando a desresponsabilização do Estado por políticas públicas por ele adotadas.

Com base nisso, aduz-se que a nova legitimidade da gestão pública deve passar por instrumentos de sua concretização, como o Orçamento Participativo e o controle social.

O estado do Amazonas reúne características que o tornam único no Brasil, quiçá no mundo, o maior em extensão territorial no país, casa do bioma mais rico em biodiversidade, terra ancestral de incontáveis povos originários, detentor de um dos maiores polos industriais da América do Sul, assim, qualquer experiência ou implementação de ferramenta à sua realidade deverá ser reavaliada e adaptada.

Com o Orçamento Participativo não é diferente. O presente trabalho buscou teorizar sobre a aplicação de um instrumento utilizado no Brasil há mais de três décadas, ao contexto Amazônica, especificamente aos municípios do interior do estado do Amazonas. Para tanto foi necessário esclarecer as razões para a peculiaridade da região, feito que demonstrou também, o peso que a Administração Pública, pontualmente a gestão municipal, possui na vida dos cidadãos do interior do estado.

O levantamento estatístico comprovou a precariedade enfrentada por muitos, já que os municípios do estado do Amazonas possuem baixíssimos índices de IDHM, e como essas problemáticas são mantidas ao longo dos anos como reflexos de gestões irregulares, violadoras de princípios como o da legalidade, eficiência, moralidade. Como aqui dito, a Democracia deve ser vista como um regime político que se estabelece sobre os pilares da liberdade e da igualdade entre os seres humanos (BONAVIDES, 2001), e cujos caminhos são traçados por meio de decisões resultantes do consenso do povo, de forma direta ou por meio de representantes escolhidos livremente pelos cidadãos, reais titulares da soberania estatal.

Dessa feita, não cabe dar ao povo apenas a possibilidade de escolher os seus representantes, para que se possa alcançar o princípio democrático, é necessária a existência de formas de participação efetiva nas escolhas e diretrizes da gestão governamental. Portanto, fica a cargo do Estado criar a estrutura que permita a participação social, o que apenas fomenta as exigências para a legitimação dos caminhos a serem seguidos em nome do bem-estar social e do interesse público.

Neste trabalho buscou-se demonstrar que para se alcançar uma gestão participativa, é primordial a participação efetiva da sociedade no planejamento e construção da gestão, o que vai garantir a sociedade civil um envolvimento desde a concepção até a concretização da diretriz. Dentro do contexto de soberania e poder do povo, Arendt (2011, p. 41) afirma que “é o suporte do povo que produz o poder das instituições de um país, e esse suporte é nada além do que a continuação do consentimento que produziu o surgimento das leis”, ou seja, “O poder não necessita de justificação, sendo inerente à própria existência das comunidades políticas; o que ele realmente necessita é legitimidade”.

Porém, para que o povo possa participar é preciso que esteja legitimado para deflagrar os instrumentos de legalidade, de legitimidade e de licitude, ou seja, para que possa ser ator do controle dos atos estatais, é preciso ter as ferramentas para isso. Nesse contexto, que se defende a utilização do Orçamento Participativo, mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciarem ou decidirem sobre os orçamentos públicos, com destaque aos orçamentos de investimento de prefeituras municipais, onde a distância entre a máquina pública e a realidade das comunidades é menor.

Ademais, buscou-se demonstrar que o Orçamento Participativo e o controle social caminham lado a lado, este último sendo o instrumento capaz de garantir a cooperação entre os atores estatais e não estatais na coordenação dos múltiplos e complexos interesses, auxiliando na formação de um espaço público que, baseado na negociação e consenso, atribui um maior grau de legitimidade e transparência à persecução dos fins sociais.

Portanto, para que seja possível a construção de uma ponte entre a sociedade civil e a gestão pública, faz-se necessário a implementação do Orçamento Participativo e o consequente fomento do controle social, formando um vínculo de compromisso e responsabilidade diante das decisões públicas. Esse elo entre os setores aprimora os mecanismos de exercício da cidadania e dificulta a ocorrência de irregularidades, desvios de finalidade, danos ao erário, garantindo previsibilidade e segurança nas relações decorrentes da Administração Pública.

Há uma necessidade patente de otimização da gestão pública nos municípios do interior do estado do Amazonas, a busca por soluções é também a jornada por uma vida mais digna aos cidadãos que vivem em locais tão desafiadoras, exigir da Administração Pública o comprometimento com o interesse público, a legalidade e a eficiência são primordiais para alteração do quadro que se arrasta há anos. Por meio do Orçamento Participativo e do Controle Social, estruturados e instrumentalizados, pode-se exigir maior publicidade dos atos estatais, de modo a viabilizar transparência na gestão pública e fomento do debate político, para o compartilhamento de poderes de decisão e o fortalecimento sociocultural da cidadania.

#### **4.5 O aprimoramento da democracia representativa por meio do fortalecimento da *accountability* e do controle social: como a participação cidadã pode dar sustentabilidade ao Orçamento Participativo no Amazonas**

O verbete cidadania, em razão de seu grau de subjetividade nato, é objeto de conceituações e aplicações diversas. Atualmente é comum o emprego da palavra para se referir a direitos humanos ou direitos do consumidor, utilizando-se o termo cidadão para representar o indivíduo comum, o homem médio. A assimilação desses conceitos é reflexo do próprio desenrolar da história e construção do ideário social e das garantias e dos direitos humanos, há uma certa proximidade entre cidadania e luta por justiça, por democracia e outros direitos fundamentais que garantem condições dignas de sobrevivência.

A visão clássica sobre cidadania foi colocada por Marshall (1998), tomando por base os países onde, segundo o autor, desenvolveu-se a democracia de uma forma mais completa, em sua visão, tais direitos surgiram de forma gradativa, iniciando-se com os direitos civis durante o século XVIII. Assegurados estes, o passo seguinte foi a conquista dos direitos políticos durante século XIX, seguindo-se a implantação dos direitos sociais no século XX, no bojo da social-democracia. Logo, fica claro que se trata de um processo gradativo e lento. Segundo Pinho (1997), o processo de construção da cidadania no Brasil, no entanto, tem

características peculiares que se baseiam na história da consolidação dos direitos no ordenamento jurídico. Essa peculiaridade se situa na emergência de direitos sociais antes dos políticos e no frágil desenvolvimento dos direitos civis em função de uma escravidão duradoura, cujos efeitos se fazem sentir até os dias de hoje, em um Estado patrimonialista e que resiste a mudanças estruturais.

Ao longo deste trabalho, elencou-se as principais ferramentas inseridos na Constituição Federal de 1988 que se relacionam ao tema, bem como os dispositivos infraconstitucionais relativos à cidadania, à participação e ao controle social da administração pública. Assim, ficou claro que no ordenamento jurídico pátrio consagrou-se valores de cidadania e pertencimento do poder ao povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. A CF/1988 é clara ao anunciar espírito por ela inaugurado, qual seja, o de estimular uma maior participação popular e controle social da *res publica*. Esse é o cenário em que se apresenta o controle social. Um texto já citado neste trabalho é de Ana Maria Campos (1990) merece ser novamente destacado. “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português” é um dos primeiros textos sobre o controle social no Brasil. Com o pretexto de estudar os motivos da dificuldade de traduzir o termo para a língua portuguesa, a autora externa um problema que de certa forma perdura até os dias de hoje: a minguada cultura de participação política do povo brasileiro. Alega a autora que o termo não tem tradução justamente porque a fraca noção de cidadania não permite a percepção de que as autoridades públicas têm o dever de prestar contas integralmente de seus atos, de forma contínua e transparente e que deve ser promovida a responsabilização de todos aqueles que por omissão ou más ações deixaram de observar as normas que regem a administração pública e seus princípios fundamentais, entre eles os de legalidade, publicidade, moralidade, eficiência e efetividade.

Ao fim, a autora aduz que há uma relação direta entre o amadurecimento político da sociedade e “a competente vigilância do serviço público” (1990, p. 48), e que se a sociedade brasileira almeja aprimorar e catalisar o engajamento popular perante o controle social, algumas condições devem ser observadas: I) superação da indigência política; II) o despertar e a organização da sociedade para o exercício do controle político do governo; III) remodelação do aparato governamental autoritário e centralizado para se tornar descentralizado e transparente; e, IV) que o torpor político ceda vez à mobilização política.

Em 1998, passados dez anos, portanto, do início da vigência da nossa Constituição, Eli Diniz afirmava que o Brasil é um País de democracia consolidada em termos de direitos e garantias individuais, mas que havia um déficit importante de mecanismos de

responsabilização dos governantes nos casos de desvios de condutas e malversação de recursos públicos, cada vez mais frequentes (DINIZ, 1998, p. 38). Acrescenta Diniz que estaria havendo uma privatização do Estado por grupos de interesses e redes entre empresários e agentes públicos visando a se apropriar de recursos públicos. A forma de enfrentar esse problema, segundo a autora, é por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de controle, transparência e prestações de contas e por controles públicos sobre a atuação dos governos (DINIZ, 1998, p. 40). Conclui afirmando que o caminho para a modernização e o fortalecimento das democracias latino-americanas, passa pelos mecanismos de *accountability*, fortalecimento dos instrumentos de controle externo, aproximação com a sociedade civil e fortalecimento dos mecanismos de controle social (DINIZ, 1998, p. 46).

Nesta linha, a atuação da sociedade civil no ciclo das políticas públicas, em especial na formulação e na avaliação da execução das ações, é de fundamental importância, como destaca Frey (2000, p. 227): “Frequentemente, são a mídia e outras formas de comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar”. Na sequência o autor menciona que o controle não deve ser realizado apenas ao final do processo, devendo ocorrer de forma concomitante nas diversas fases, de modo a produzir atualizações permanentes nas políticas públicas. Ações de controle social podem provocar revisões de prioridades e alterações no processo das políticas públicas. Mecanismos de controle social, organizados e atuantes, acionam tanto os órgãos institucionais de controle: Ministério Público e Tribunal de Contas, quanto, no espaço público, a mídia e, por conseguinte, a opinião pública. Ao movimentar a opinião pública sobre determinados temas colocam-se os problemas na pauta do sistema político e acabam por gerar decisões políticas concretas, alcançando algo conhecido como *policy process* (COSTA, 1997, p. 181).

Nas palavras de Przeworski (2001, p. 49) “A fonte essencial da soberania política – exercida no processo democrático – é o ‘povo’”. Em defesa da ideia de que o povo é o principal numa democracia, Fearon (1999, p. 55), discorrendo a respeito do controle social sobre os políticos utiliza a definição do termo *accountability* na sua argumentação:

O conceito de *accountability* por si só não é problemático, ou pelo menos não deveria ser. Diz-se que uma pessoa A é *accountable* a uma outra B, se duas condições estão presentes. Primeiro, há o entendimento de que A é obrigado a agir de alguma maneira, em nome de B. Segundo, B tem poderes, por alguma regra formal ou informal de punir ou premiar A por suas atividades ou desempenho. Neste sentido, empregados são *accountables* para com seus empregadores, presidentes para com seus conselhos de administrações, os conselhos para com os acionistas e os políticos eleitos para com seus eleitores. No jargão da teoria econômica relações envolvendo *accountability* são relações de agência nas quais uma parte é

considerada agente que toma decisões em nome do principal, o qual tem poderes de punir ou premiar o agente. (FEARON, 1999, p. 57)<sup>8</sup>

O controle social é parte do processo de *accountability*, por isso a importância deste termo e seu uso recorrente quando se aborda a questão do controle social. Ressaltem-se aqui três aspectos da definição, os quais são condições indispensáveis para que possa haver controle social: I) *accountability* pressupõe uma relação entre o ator (agente público) e um fórum (sociedade diretamente ou por representantes) ou órgãos institucionais de controle; II) possibilidade do fórum exigir explicações e justificativas da conduta dos agentes públicos e estes atenderem aos questionamentos do fórum; e III) possibilidade do fórum, direta ou indiretamente, impor sanções aos agentes que tiverem conduta julgada inadequada.

Nesta senda, Bovens (2008) avalia as perspectivas de resultados da prática da *accountability* no setor público sob três perspectivas: I) a perspectiva democrática (*accountability* vertical): diz respeito à possibilidade dos eleitores controlarem os representantes eleitos, especialmente em relação ao Poder Executivo – Controle Social. Um sistema bem montado, pelo qual os governantes interajam com os cidadãos aumenta a confiança no sistema e reforça a democracia; II) a perspectiva constitucional (*accountability* horizontal): diz respeito aos mecanismos e canais institucionais de *accountability*, regrados pela Constituição, cujo principal efeito se relaciona com a prevenção à corrupção e abuso de poder. Se estruturados adequadamente, por meio de órgãos institucionais de controle (Ministério Público, Polícia, Tribunais de Contas), com independência e competência com o ensejo de prevenir ilegalidades, impropriedades, erros, omissões e ações de corrupção, inibindo a ação de potenciais transgressores; e III) a perspectiva do aprendizado: que está relacionada com o círculo virtuoso criado pela participação da sociedade nos assuntos de governo. A organização da sociedade e a permanente interação desta com os mandatários criam canais de sintonia com retornos sobre os desejos da sociedade em termos de resultados da execução das políticas públicas. Isso tende a melhorar a efetividade e eficiência do governo.

Diante da *accountability* o mais importante é o despertar da consciência cívica nos cidadãos e a percepção sobre a possibilidade de ação permanente, de forma individual ou por

---

<sup>8</sup> Texto original: *The concept of accountability by itself is not problematic, or at least it shouldn't be. A person A is said to be accountable to another person B if two conditions are present. First, there is the understanding that A is obligated to act in some way, on behalf of B. Second, B is empowered, by some formal or informal rule, to punish or reward A for his activities or performance. In this sense, employees are accountable to their employers, presidents to their boards of directors, councils to shareholders and elected politicians to their constituents. In the jargon of economic theory, relationships involving accountability are agency relationships in which one party is considered an agent who makes decisions on behalf of the principal, which has the power to punish or reward the agent.*

meio da atuação organizada e direta advinda do Orçamento Participativo, que leva ao processo de monitoramento, tomada de contas e responsabilização dos governantes. Este é um instrumento importante no processo para responsabilizar e punir os maus agentes públicos e reconhecer e premiar aqueles que agem buscando atender o interesse público geral. Ao buscarem uma definição para “controle social” Streck e Adams (2006, p. 103) afirmam que se trata de uma expressão ambígua tal como a palavra participação, que consideram sua “irmã gêmea”. Segundo os autores, controle social tem um sentido amplo, que engloba a participação e cogestão pela sociedade em relação a sua autorregulação, com vistas à solução dos problemas de forma harmônica, isto é, sem uso da força, tendo entre outros compromissos implícitos os procedimentos para definição dos objetivos sociais de forma racional. Para os autores, controle social não se restringe à mera fiscalização, mas está relacionado à busca da justiça social pelo combate aos fatores que conduzem à injustiça: “A vigilância sobre a observação de regras e acordos faz parte desse processo, mas não o esgota, uma vez que o controle social encerra também uma visão prospectiva, de formulação conjunta de metas e objetivos.” (STRECK e ADAMS, 2006, p. 105).

Ainda sobre a amplitude da definição de controle social, Grau (2006) vai no mesmo sentido de que é mais abrangente do que a simples fiscalização dos atos das autoridades públicas. Inicia afirmando que o desconforto por não termos a tradução exata para a palavra *accountability* não seria tão relevante, pois o que está em questão é a legitimidade da discricionariedade dos atos dos nossos representantes, que se faria pela prestação de contas com as devidas justificativas dos atos e o acompanhamento destas prestações de contas com amplas possibilidades de contestações e sanções quando as justificativas não forem consideradas satisfatórias. E avança a autora na argumentação de que o controle social pode atuar não só *ex post* em relação às ações empreendidas pelas autoridades (fiscalização), como *ex ante* (participação na formulação de políticas e verificação da adoção destas pelos governos), incluindo um novo termo *responsiveness*, e criando por neologismo a palavra em português *responsividade*, entendida como qualidade do governo que responde satisfatoriamente às preferências dos cidadãos (GRAU, 2006, p. 264).

Por essa razão, compreender a *accountability* e o controle social como parte de um processo uníssono de participação de cidadã, de exercício da cidadania, conecta de forma muito íntima todo um ideário ao que se pretende com a implementação do Orçamento Participativo. Por tudo que já se viu neste trabalho sobre OP, fica claro que há a construção de um engajamento social, para o bem da verdade, este engajamento mantém uma relação simbiótica com a manutenção do instrumento de participação direta. O interesse, a vontade do

cidadão são peças cruciais para impedir que o OP seja capturado por atores políticos que busquem interesses privados e não o público. Os perigos da cooptação por partidos e/ou outras entidades políticas são reais, a utilização do OP como mero instrumento de aborrecimento e de atormento da oposição também o são. Assim, há um necessário cuidado com o papel do controle social frente a manutenção do OP, pois reflete diretamente na elaboração do orçamento público de um município do interior do Amazonas, já fragilizado pelas condições impostas pela floresta e pela construção socioeconômica do estado.

Assim, como muito se explorou neste trabalho, o orçamento público é peça fundamental para a gestão pública e para a sociedade, pois é a ferramenta, não apenas para o planejamento dos programas de governo, mas também para o controle social e efetivo exercício da cidadania (ANDRADE, 2017; GIACOMONI, 2017). Por isso, todo o retrato democracia representativa leva à aceitação de que a noção de representação evidencia que estes (representantes) devem atuar de acordo com os interesses dos representados, que lhe conferiram legitimidade para tal por meio do voto, e agora, por meio da participação da elaboração dos orçamentos públicos. Esta noção, por sua vez, é corroborada pelos princípios que orientam a Administração pública, quais seja a supremacia do interesse público, bem como a indisponibilidade desse interesse, ou seja, é dever dos gestores públicos atuarem em conformidade com o interesse da coletividade, não tendo o poder de dispor dos recursos públicos para satisfazer seus interesses.

Somado a isso, em um estado fiscal, como o Brasil, tem-se que a “renda” de tributos é a principal fonte de receita para as ações do Poder Público, evidenciando muito mais que os recursos públicos são, de fato, dinheiro que saiu dos bolsos dos contribuintes, formando um patrimônio único, coletivo e público (MATIAS-PEREIRA, 2017). O orçamento público passa a adquirir uma dimensão fundamental na atuação do Poder Público, pois a fim de que os recursos sejam bem gastos, faz necessário que haja um planejamento (GIACOMONI, 2017; MATIAS-PEREIRA, 2017). Isto posto, o orçamento público, em razão de seus princípios, tais como: publicidade e clareza, dentre outros, possibilita ao cidadão uma participação na vida política do seu município, pois tendo poder de influência sobre parte das alocações orçamentárias, poderá nortear as prioridades e escolhas da Administração Pública, atuação que fornecerá os insumos para uma efetiva participação cidadã, bem como para o exercício do controle social frente aos programas propostos pelo poder público e o quanto estes representam uma necessidade da sociedade, ressignificando a ideia de *accountability*, que se tornará presente no cotidiano da sociedade e conseqüentemente dos representantes, que passarão a dar real ênfase aos seus deveres e responsabilidades impostos interesse público.



#### **4.6 Primeiros passos para a implementação do Orçamento Participativo no interior do Amazonas**

Neste trabalho, dentre as inúmeras discussões e reflexões, buscou-se fomentar o conceito de Orçamento Público através de uma ótica mais democrática e representativa, fundado nos pilares da democracia representativa, mas se valendo de mecanismos dos modelos participativos e deliberativos, de modo a fomentar a atuação da sociedade dentro do processo de decisões públicas. Essa participação direta vem sob o ensejo de reduzir as desconexões e ausência de identidade decorrente da crise de representatividade dos poderes, mas não apenas, almeja-se promover o desenvolvimento local, por meio de influências nas políticas públicas e na distribuição dos recursos orçamentários. A elaboração e a execução do Orçamento Público devem seguir as determinações da Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, além de obedecer aos princípios orçamentários descritos nas norma infraconstitucionais: Lei nº 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2000, mas não apenas, devem ser o retrato do interesse público, a concretização dos principais anseios da sociedade, especialmente dentre de um contexto *sui generis* como o vivido no interior do estado do Amazonas e aqui neste trabalho descrito.

O Orçamento Participativo como ferramenta utilizada para integrar a sociedade ao processo de elaboração do Orçamento Público, torna o cidadão protagonista nas escolhas da Administração Pública, trata do resgate dos ideais de autogoverno e de soberania popular. Mas toda essa matéria elucidando foi exaustivamente trabalhada ao deste texto, inclusive pensada como mecanismo de mudança de paradigma dentro de um contexto amazônico, no âmbito dos municípios do interior do estado do Amazonas. Neste ponto, aspira-se que as discussões aqui propostas já tenham levado a algumas conclusões: I) de que há uma crise de identidade, uma desconexão dentre a sociedade e os agentes políticos, uma falha no ideário da democracia representativa; II) que a *accountability* é preceito impositivo aos agentes políticos, especialmente aos que assumem a função de gestor público e que a responsabilização por ilegalidades decorre, em grande parte, da existência de insumos legais para o exercício do controle social; III) que dentro do aspecto de desconexão entre o poder e o povo, o Orçamento Participativo, como um instrumento de participação direta do povo, é crucial para uma gestão pública de qualidade e para atender as reais demandas e interesses públicos; IV) que o interior do Amazonas impõe dificuldades únicas que tornam a vida de sua população mais dependente do poder público; V) que o Orçamento Participativo é uma

alternativa para superação de problemas crônicos destes municípios e de crescimento dos seus IDHM's, trazendo não apenas qualidade de vida, mas construindo uma participação cidadã que catalisa o controle social e a busca por qualidade na gestão pública.

Inicialmente o intuito deste trabalho era aproximar a discussão da crise de representatividade na democracia brasileira ao baixo grau de qualidade na gestão pública, demonstrando que a abertura da cúpula de decisão à sociedade por meio do Orçamento Participativo levaria a ganhos socioeconômicos que poderiam mudar a precariedade imposta à vida dos munícipes das cidades do interior do Amazonas. Uma discussão meramente teórica, por meio da pesquisa explicativa, exploratória e bibliográfica, no entanto, apresentar a ferramenta sem sequer traçar um paralelo com uma futura, mas factual implantação, diminuiria a potencialidade que se enxerga nesta discussão aqui proposta.

Portanto, nesta seção final, far-se-á um ensaio para a elaboração de uma cartilha a ser seguida pelos municípios do interior do Amazonas que almejem se valer do Orçamento Participativo como ferramenta de melhoria da qualidade da gestão pública e da abertura do espaço público para a sociedade, real detentora dos interesses que regem toda a Administração Pública. Por óbvio que não se pode homogeneizar todos os municípios do Amazonas, são 61, ao se retirar a capital Manaus, cada um com seu universo de peculiaridades, características e nuances que enveredam não apenas no espectro geográfico, mas no social, econômico e especialmente no político. Mas novamente, o que se busca aqui é emanar uma luz para aclarar o caminho que pode ser seguido por aqueles que almejam uma mudança de paradigma, não a construção e imposição de um modelo imutável. Assim, o que se propõe como modelo, não pode ser visto como único padrão a ser seguido, tendo em vista que o mesmo poderá ser modificado com o desenvolvimento do processo, sendo ajustado de acordo a realidade vivenciada na cultura local. A proposta tem base na resposta dada pelo problema de pesquisa, sendo constatadas a partir das experiências estudadas.

Para a proposição neste estudo, é necessária a criação de um projeto piloto contendo as características, indicadas pela literatura existente e as particularidades encontradas nos municípios analisados durante a elaboração desta dissertação, a saber: I) Vontade política (englobando os poderes Executivo e Legislativo) do poder local que permitam o diálogo; II) conscientizar a população sobre a importância das atividades de planejamento por meio de cursos, palestras, workshops, *lives* e seminários, que inclusive podem ser capitaneados por um agente externo, como a Escola de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas; III) preparação dos servidores públicos em geral, demonstrando o funcionamento do programa: importância e funcionalidade; IV) preparação dos Conselheiros Municipais para

engajamento no programa; V) adoção, nos dois primeiros anos de um orçamento participativo consultivo, semelhante ao que se deu em nos primeiros anos do instrumento em Porto Alegre, no qual a sociedade poderá ser convocada por meio de edital, rádio e agora, face as modernidades da atualidade, redes sociais, para escolher previamente as demandas pré-estabelecidas, porém, com a identificação da destinação dos recursos do orçamento total para o OP. Nesse período a equipe gestacional, estará empenhada no desenvolvimento dos critérios de um OP deliberativo em consonância as experiências de Porto Alegre.

Estes seriam os passos iniciais para a estruturação da ferramenta, mas não são as únicas pilastros de sustentação, há toda uma produção circunstancial, a criação de uma rede de insumos para o sucesso da ideia. Neste sentido, é necessária a preparação de uma equipe técnica de servidores do Poder Executivo municipal para discutir o processo inicial, e se possível acompanhar *in loco* as experiências estudadas nesta pesquisa e ou em outras localidades. Essa discussão inicial capitaneada pelo Poder Executivo deve gradualmente envolver os membros do Poder Legislativo municipal, grupos da sociedade civil organizada e membros do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, no intuito de deliberar quanto à aceitação do programa, bem como pontuar, desde logo, algumas diretrizes para legalização do OP, valendo-se de comissões para a coordenação e/ou gerência do projeto, a fim de se monte a estrutura administrativa do município necessário o atendimento do feito.

Outro ponto de importância crucial é o levantamento e organização das temáticas sugeridas pela sociedade civil, juntamente com elucidação da necessidade e do papel de conselheiros e delegados, que irão representar a sociedade civil, especialmente nos municípios mais populosos e que contarem com alto grau de adesão da ferramenta pela população, pois para garantir a viabilidade de participação e de voz para o cidadão, seja necessário a contenção do ganho de escala por meio destes representantes. Um elemento muito utilizado no OP de Porto Alegre é a divisão da cidade em regiões, com a finalidade de tornar ainda mais próximo o contexto do OP, ou seja, passa-se a se pensar não apenas à nível municipal, como também ao nível do bairro, até mesmo da rua.

Em paralelo, há uma grande necessidade a ser observada: o engajamento da população. Para tanto deve-se contar com as associações de bairro, grupos culturais, comissão de ruas e quaisquer outras formas de organização social, que deveram ser vistas como *hubs* de orientação e de “captura” do cidadão, por meio de um forte trabalho pedagógico, capaz de encrustar a importância da ferramenta na coincidência coletiva da população. Necessariamente deve-se ter à disposição do público alvo, arenas de diálogo para a melhor estruturar a participação, para isso, parcerias com universidades públicas do estado do estado:

Universidade Federal do Amazonas e Universidade do Estado do Amazonas que possuem polos de atuação em muitos dos municípios do estado, e especialmente com a Escola de Contas Públicas do TCE/AM; são cruciais para a formulação de cursos de extensão, pesquisas científicas e quaisquer outras atuações acadêmicas que possam contribuir e fortalecer a implantação do OP.

A experiência de Porto Alegre deve ser uma constante na elaboração do modelo, pois são 30 (trinta) anos de erros e acertos que, apesar das grandes diferenças socioeconômicas, devem sim, servir de parâmetro para a materialização do OP no contexto amazônico. Assim, a criação de um grupo responsável pelo setor de Geoprocessamento e produção de cartografia e análise espacial, capaz de mapear as informações importantes para acompanhamento e possíveis intervenções no programa quanto nos aspectos sociais e infraestruturas, é crucial importância. Da mesma forma, é preciso elaborar, criar e adequar instrumentos de gestão que possam fortalecer o liame entre a realidade/usabilidade e o OP, e aqui, não obstante as severas dificuldades logísticas enfrentadas pelos serviços de comunicação, em especial o acesso à internet, é importante pensar no OP também dentro de um ambiente virtual, valendo-se das tendências atuais, redes sociais, para fomentar o engajamento, principalmente quanto a escolha das prioridades e dos investimentos/empreendimentos pretendidos pela população. A construção de um sentimento de pessoalidade com as decisões públicas, como foi defendido neste trabalho, tem o potencial de aprimorar o controle social das contas a serem prestados pelos gestores públicos posteriormente.

Noutro giro, para o funcionamento do OP é preciso um regimento interno, que regule de forma objetiva e clara as etapas do processo, bem como esclareça as regras para o seu funcionamento, especialmente as ligadas à forma de escolha/votação dos conselheiros e delegados para representar as regiões administrativas do OP e a indicação das temáticas objeto dos investimentos/empreendimentos. E para que este regimento seja efetivamente acessível, necessário sua adaptação à linguagem que garanta a comunicação com os diferentes estratos da sociedade, sendo de extrema importância a utilizada de redes sociais e outras soluções de tecnologia, como a disponibilização na internet e site da Prefeitura de cartilhas, metodologias dos empreendimentos e preparação do Regimento Interno, para que haja sucesso na implementação do OP não apenas no seu primeiro ano, como também nos demais que se seguirem. Assim, preocupar-se com a comunicação e forma de conexão do OP com a sociedade é um ponto crucial para a manutenção do processo de participação. Ademais, há ainda inúmeras possibilidades de incentivo à participação, por exemplo a redução/desconto no IPTU.

Como se trata de um instrumento em construção e sem obrigatoriedade legal, os cuidados nos momentos iniciais que antecedem a sua implementação e posteriormente devem priorizar a possibilidade de atualização estrutural, para que se alinhe o instrumento às constantes mudanças no socioculturais da municipalidade, tudo no ensejo de se alcançar um modelo particularizado para cada município, de modo a garantir que sejam efetivadas às ações de políticas públicas demandadas pela população local.

Não obstante a volatilidade do instrumento, pode-se pensar em um modelo de estrutura administrativa para funcionar como parâmetro de implementação, que siga, em linhas gerais, o que se tem em Porto Alegre:

<b>Estrutura Administrativa básica do OP</b>	
<b>Setor/Departamento</b>	<b>Características/Atribuições</b>
Departamento de Gestão e Participação / Conselho do Orçamento Participativo (COP)	Instância de caráter deliberativo, será representada pelos membros dos poderes Executivos, Legislativos e sociedade para o estabelecimento das diretrizes gerais do OP, as regras do processo de participação, além de representar um mecanismo de <i>accountability</i> , será responsável pela fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária. Em suas atribuições, estão os órgãos de Divisão da Gestão Pedagógica e de Mobilização Social, estabelecendo as políticas e as diretrizes educacionais e de participação social. Conta ainda, com as reuniões de articulação e preparação nas assembleias regionais e temáticas.
Divisão Pedagógica do OP	Responsável por estreitar laços com faculdades, universidades e demais instituições de ensino, conselhos profissionais para formatação de cursos de extensão e pesquisa científica para fortalecimento do Programa, além de monitorar o andamento das ações do OP.
Divisão de Mobilização Social	Mobilização da sociedade pelas redes sociais: internet, facebook, Instagram, whatsapp, inclusive em ambientes que irão ocorrer as assembleias regionais e ou temáticas; cuidar do processo de votação das prioridades demandadas pela OP; criação das cartilhas, Plano de Investimentos do OP e ou Regimento Interno. Todas as atribuições deverão ser aprovadas pela SEPLAN, Coordenação de Gestão e Participação e Prefeito

Divisão de Planejamento do OP	Realizar o estudo da viabilidade técnica e financeira dos empreendimentos/ demandas prioritárias, além de estabelecer a articulação com os poderes legislativo e executivo para consolidação das informações do OP no orçamento total do Município para sua aprovação; acompanhar e fiscalizar as ações do programa, para efetiva prestação de contas
Divisão de Geoprocessamento (Cartografia)	Mapeamento das áreas prioritárias do OP, para possíveis intervenções no programa, além de atender outras áreas do município na localização de imóveis, ruas, dentre outros

Quadro 20: Estrutura Administrativa básica do OP. Fonte: elaborado pelo autor, com inspiração no OP de Porto Alegre.

Ainda nesta esteira de formulação de um modelo, apresenta-se o seguinte cronograma para execução das atividades:

<b>Cronograma de Execução do OP</b>	
<b>Janeiro</b>	Discussão inicial dos gestores e técnicos do Executivo, Legislativo, Sociedade Civil e Tribunal de Contas. Cadastramento das entidades civis e movimentos sociais. Capacitação dos gestores, técnicos e lideranças das entidades associativas. Preparação das Cartilhas/Regimento Interno. Mobilização Social; estudo inicial da viabilidade financeira para aporte ao OP.
<b>Fevereiro- Abril</b>	Discussão inicial do Poder Executivo, Legislativo, Sociedade Civil e Tribunal de Contas do Amazonas: criação do Conselho Municipal do OP. Convocação da população para consulta pública – Audiência Pública (parcialmente deliberativa – momento inicial). Discussão e definição das regiões/zonas e temáticas do OP. Institucionalização do programa na estrutura administrativa do município. Levantamento das demandas. Análise da viabilidade das demandas. Apresentação da metodologia (Regimento Interno/Cartilhas) do OP - Critérios gerais, técnicos e regionais. Prestação de Contas correspondente ao ano anterior.
<b>Mai- Agosto</b>	Criação da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo Municipal.

	<p>Eleições das prioridades, votações, realização das assembleias regionais e temáticas.</p> <p>Prestação de Contas.</p> <p>Sugestão de Prioridades e demandas pela internet.</p> <p>Votação do Plano de Investimentos/ Regimento Interno; Critérios Gerais e Técnicos.</p> <p>Eleições das prioridades, votações, realização das reuniões.</p>
<b>Setembro- Dezembro</b>	<p>Posse dos conselheiros e delegados, formatação da matriz orçamentária, monitoramento do orçamento junto ao Poder Legislativo e a criação/revisão e oficialização do Regimento Interno, Cartilhas e ou Plano de Investimentos.</p> <p>Avaliação do Programa.</p> <p>Alterações e atualizações para o ano seguinte.</p>

Quadro 21: Cronograma do OP. Fonte: elaborado pelo autor, com inspiração no OP de Porto Alegre.

Por fim, quanto à consolidação e aprovação do OP, e efetiva inclusão das prioridades nele elencadas na proposta orçamentária do município, notório que caberá à Coordenação de Planejamento ou órgão similar, que possua atribuições correlatas, após a aprovação das demandas prioritárias nas plenárias, juntamente com o estudo da viabilidade técnica e financeira; consolidar a proposta do OP no orçamento do município para aprovação do Poder Legislativo. Ao final do processo, o Conselho do Orçamento Participativo e o Poder Executivo municipal elaboram a proposta de Orçamento Geral que será enviada à Câmara de Vereadores. Nesta senda, passa-se a pensar no município como um organismo, composto de órgãos que atuem com um objetivo em comum, garantir as condições necessárias para a sobrevivência do organismo de forma saudável e sustentável. Assim enxerga-se um verdadeiro compromisso político dos envolvidos com Orçamento Participativo.

O apoio dos Poderes Executivo, Legislativo e do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas é de suma importância para o sucesso da implementação do Orçamento Participativo. Os gestores de cada pasta administrativa, em princípio devem estar empenhados em colaborar, durante e após a execução do OP e principalmente no momento prestação de contas à sociedade. O bom desempenho das equipes, associadas ao conhecimento do sistema operacional do setor público, os procedimentos metodológicos praticados pelo OP, além do excelente relacionamento interpessoal abrirão o canal de comunicação, que possibilitará o acesso da sociedade às informações, assegurando a sua participação, com transparência para o

exercício efetivo do controle social, fechando um ciclo de delegação e *accountability* do poder que lhe dado pela Constituição Federal.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apresentado neste trabalho, o sistema democrático brasileiro, instituído pela Constituição Federal de 1988, é eminentemente representativo, de modo que é dado à sociedade, a responsabilidade de eleger periodicamente seus representantes por meio do sufrágio universal, em todos os níveis da federação, tanto para o Poder Executivo, quanto para o Legislativo. Dentro deste contexto, o cidadão transfere a competência para decidir sobre a vida pública para aos seus representantes eleitos, que, em tese, sob as regras da relação principal-agente, trabalham em prol do interesse público, da coletividade. Apesar desta estruturação representativa, na CF/1988 tem-se também a possibilidade de uma participação popular direta, por meio de instrumentos institucionalizados e comuns aos modelos democráticos tidos como participativos e deliberativos.

Discutiu-se as dificuldades e principais problemas vividos pelas democracias modernas, em especial a brasileira, demonstrando-se que sob um aspecto objetivo a representação é necessária face aos desafios impostos pelo problema de escala na democracia, pois a existência de um grande número de pessoas com direito de participar das decisões políticas torna impraticável a tomada de decisões coletivas exclusivamente em assembleias e com participação direta dos cidadãos, por isso a eleição de representantes apresenta-se como a alternativa/resolução. Mas não obstante essa delegação, pensa-se na representação como o exercício de um mandato livre, pois independente de quem e de quantos o elegeram, o detentor do mandato deve decidir tendo como referência os interesses gerais ou bens públicos e não a demanda daqueles que o escolheram. A não obediência deste preceito reverbera na violação do princípio da representação e configura a crise de representatividade aqui discutida.

Uma reflexão sobre as democracias atuais denota um desencontro entre a vontade do povo, que é o detentor do poder político, e dos representantes eleitos, que não raramente, atuam na realização de seus interesses particulares e/ou outros que não guardem relação com o interesse público. Este cenário pode retratar que os Estados não são capazes de atender, de forma aceitável, aos anseios fundamentais da sociedade. Soma-se a isso o sentimento de insegurança e descrença nas instituições político-jurídicas, que torna mais notória a necessidade de reflexão acerca dos fundamentos do direito e do Estado. Nos dias atuais nota-se um Estado Constitucional democrático ainda em construção, um processo não concluído em razão de fatores como um Estado atrelado a uma concepção elitista e exclusivista de poder decorrente de patologias perpetuadas na representação política, reduzido espaço de

participação popular e com instâncias de deliberação dominadas por grupos políticos e econômicos tradicionalmente estabelecidos, uma estrutura plutocrática em que os donos do poder são detentores de regalias não vivenciadas pela grande massa populacional. Assim, apontou-se a crise de representatividade na democracia contemporânea como uma demonstração de ausência de identidade entre os anseios da sociedade e as escolhas e decisões tomadas pelos representantes eleitos.

A crise também pode ser vista como um processo de reposicionamento do cidadão frente a formação da coletividade sob uma ótica de participação e deliberação. Isso pois o questionamento quanto ao papel de cidadão frente a coletividade é necessário à construção e estabelecimento do modelo participativo de legitimação do poder político. A identificação com a ideia de crise de representatividade é um olhar para si mesmo como elemento de estrutura ultrapassada de poder e de Estado, que não perfaz o indivíduo como cidadão, como figura ativa na comunidade da qual faz parte, mas o coloca sob a perspectiva de um mero consumidor de produtos políticos. Um consumidor que tem no voto o meio de interferência e de aderência às ofertas políticas, propugnadas pelas elites detentoras do poder.

Os inúmeros dilemas e desafios verificados nos diferentes modelos democráticos e problemáticas decorrentes do baixo grau de representatividade e/ou legitimidade dos representantes eleitos está diretamente relacionado com o desafiante trabalho de construção e de aperfeiçoamento das instituições, pois são elas que possibilitam a mediação de conflitos em função da sua finalidade de criar e limitar o exercício do poder. Ademais, como aqui ficou claro, exigir uma democracia formada unicamente por cidadãos virtuosos e diligentes é propor solução utópica aos problemas da facticidade, assim necessário pensar na institucionalização de procedimentos que reflitam os interesses da coletividade sem que seja exigido uma sociedade de técnicos atuantes em tempo integral. Estes pontos, foram o cerne das reflexões sobre o papel do controle social e Orçamento Participativo – OP, como ferramenta de intervenção políticas públicas.

Pensar em representação e responsabilidade política, transporta a discussão para compreensão dos preceitos de *accountability*. Ao longo deste trabalho, ficou claro toda dificuldade de entendimento sobre o termo, que mesmo na língua inglesa não se configura em um conceito simples e fechado. A melhor forma de ilustrar o preceito é pensar em um “guarda-chuva” conceitual, onde se insere verbetes sobre transparência, equidade, democracia, eficiência, responsividade, responsabilidade, integridade, boa governança ou comportamento virtuoso, é a obrigação de explicar e justificar condutas àqueles que verdadeiramente detém o poder. Mesmo isso, não é suficiente, pois suas implicações vão

além. Para estabelecer uma definição que não deixa de ter relação com a raiz etimológica da palavra, mesmo que em direção oposta, porque pressupõem uma relação social específica entre os agentes do Estado e a sociedade por meio dos cidadãos e suas organizações.

Assim, a relação exposta neste trabalho, entre o representante e o representado tende a caracterizar os processos de *accountability* como instrumentos para controlar e disciplinar os agentes, com foco no cumprimento de regras, cujo objetivo é apontar e corrigir desvios de comandos e acordos autoritários, além de penalizar àqueles que falharem diante do ordenamento jurídico, violando-o e/ou agentes que não fornecem justificativas plausíveis para suas atuações. Os instrumentos de *accountability* compõem a rede de vigilância, manutenção e fortalecimento de uma ordem política, decorrência da transparência e publicidade do conjunto de regras, papéis e relações de poder que cercam as instituições democráticas e a sociedade.

Faz-se primordial entender que *accountability* demanda embates políticos que garantam a obediência ao dever constitucional de prestar contas, sob um cenário preenchido de condições onde as ferramentas de controle possam alcançar seu fim, como mantenedoras da ordem e/ou transformadoras da ordem não democrática. Representação e *accountability* são valores democráticos primordiais, e categoricamente inseparáveis, pois por meio da demonstração de uma atuação regular e em consonância com o esperado pelos representados é que se vislumbra legítima a gestão pública. O povo é um corpo de cidadãos livres e autônomos, que individualmente possuem o mesmo peso na participação política, e que possuem o poder/dever de responsabilizar os representantes que desvirtuarem sua função e malversarem a Administração Pública.

Ocorre que, como ficou claro ao longo deste trabalho, o exercício do controle social exige recursos, que, por vezes, podem estar indisponíveis ou que são demasiado custosos, imbuindo de complexidade o exigir, o avaliar e o sancionar das prestações de contas pelo povo. A esse cenário somam-se problemáticas decorrentes da disponibilização de informações relevantes, de sua qualidade, ou de sua forma, que por excessivo volume ou tecnicidade, afastam a compreensão popular.

É neste cenário que a institucionalização e legalização dos instrumentos de *accountability* surge como saída para a implementação de uma política de prestação de contas acessível, como é o caso do OP. O arcabouço legal brasileiro é repleto de instrumentos e obrigações que impõem à Administração Pública uma conjuntura de ações que valorizam a transparência e publicidade dos atos. A preocupação com a transparência dos atos públicos, é primordial para o exercício do controle social, pois é com a existência de informações que se

abre espaço para a participação efetiva do cidadão nas decisões públicas, como também dá a ele a capacidade cobrar o cumprimento dos planos de governo e respeito à legalidade no âmbito fiscal e contábil em toda Administração Pública.

Neste contexto que se pensa no Orçamento Participativo como um mecanismo para se alcançar uma gestão participativa, pois primordial a participação efetiva da sociedade no planejamento e construção da gestão, especialmente, quando o objetivo seja garantir a sociedade civil um envolvimento desde a concepção até a concretização das diretrizes públicas.

O primeiro aspecto a ser ressaltado é a constatação de que o OP é um processo decisório com potencial para forçar a responsividade dos representantes políticos e aperfeiçoar as instituições políticas. Essa evidência, que em larga medida tem sido apresentada de forma direta ou indireta pela literatura especializada, adquire neste trabalho um novo matiz em função da ênfase dada ao caráter indissociável da relação entre participação e representação na democracia contemporânea. Essa relação, intrínseca à perspectiva usualmente denominada de democracia representativa, foi aprofundada por Robert Dahl. Sua construção teórica evidencia que no processo democrático a representação e a participação são mecanismos adotados para viabilizar a tomada de decisão.

Por meio dele a sociedade civil delibera quanto aos investimentos prioritários da população. A sociedade também pode acompanhar a execução do orçamento participativo, bem como avaliar a aplicação dos recursos. Sabe-se que o instrumento, decorre primordialmente de orientação da legislação federal infraconstitucional, mas que pode e deve ser normatizado por legislação municipal. O orçamento participativo tem atuado na consolidação da democracia participativa e deliberativa, pois além de inserir a população nas decisões orçamentárias, opera para a construção de um espaço público pluralista e dialógico, capaz de promover a autodeterminação da cidadania. Por óbvio que a democracia representativa não deixa de existir em razão da aplicação do OP, já que este é um mero instrumento de complementação do princípio basilar aplicável à Administração Pública, qual seja: supremacia do interesse público sobre o privado, assim, vem como instrumento de corroboração da democracia representativa, uma saída para problemas gerados por ela.

O delineamento do projeto implementado em Porto Alegre favoreceu as reflexões sobre os benefícios de um novo paradigma de utilização do OP. As experiências vividas ao longo dos mais de trinta anos de OP na capital gaúcha, são um laboratório vivo para quem almeja o aprimoramento da qualidade da gestão pública por meio de um instrumento participativo. Nessas experiências, a sociedade civil participou direta e/ou indiretamente da

elaboração dos orçamentos públicos municipais, modificando a dinâmica do ordenamento político do Poder Executivo local, além de contribuir para a formação de um espaço educativo sempre em construção.

Como buscou-se esclarecer neste trabalho, o estado do Amazonas reúne características que o tornam único no Brasil, quiçá no mundo, o maior em extensão territorial no país, casa do bioma mais rico em biodiversidade, terra ancestral de incontáveis povos originários, detentor de um dos maiores polos industriais da América do Sul, assim, qualquer experiência ou implementação de ferramenta à sua realidade deve ser necessariamente reavaliada e adaptada.

Com o Orçamento Participativo não é diferente. Por essa razão, buscou teorizar sobre a aplicação de um instrumento utilizado no Brasil há mais de três décadas, ao contexto Amazônica, especificamente aos municípios do interior do estado do Amazonas. Para tanto foi necessário esclarecer as razões para a peculiaridade da região, feito que demonstrou também, o peso que a Administração Pública, pontualmente a gestão municipal, possui na vida dos cidadãos do interior do estado.

O levantamento estatístico comprovou a precariedade enfrentada por muitos, já que os municípios do estado do Amazonas possuem baixíssimos índices de IDHM, e como essas problemáticas são mantidas ao longo dos anos como reflexos de gestões irregulares, violadoras de princípios como o da legalidade, eficiência, moralidade, fatos decorrentes dos altos índices de reprovabilidade das prestações de contas anual das prefeituras municipais do interior julgadas pelo TCE/AM. Como aqui dito, a Democracia deve ser vista como um regime político que se estabelece sobre os pilares da liberdade e da igualdade entre os seres humanos e cujos caminhos são traçados através de decisões resultantes do consenso do povo, de forma direta ou através de representantes escolhidos livremente pelos cidadãos, reais titulares da soberania estatal.

Dessa feita, não cabe dar ao povo apenas a possibilidade de escolher os seus representantes, para que se possa alcançar o princípio democrático, é necessária a existência de formas de participação efetiva nas escolhas e diretrizes da gestão governamental. Portanto, fica a cargo do Estado criar a estrutura que permita a participação social, o que apenas fomenta as exigências para a legitimação dos caminhos a serem seguidos em nome do bem-estar social e do interesse público. Pensar qualquer ferramenta de participação direta na democracia brasileira, é correr o risco de cingir-se à problemáticas há muito enraizadas, seja pela forma como a democracia foi conduzida ao longo de sua existência no Brasil, seja pela

constante limitação e criação de barreiras, muitas das vezes, por aqueles que já estão no poder, para o acesso e abertura da cúpula de decisão pública à sociedade.

Ao longo do trabalho, explorou-se as nuances que cercam a representatividade no Brasil, estudou-se os perigos da excessiva tecnicidade do exercício da atividade pública e a eventual construção da democracia dos técnicos e doutores e como isso se apresenta como uma estratégia de manutenção de uma verdadeira oligarquia no poder. Não à toa, que ainda se vê, no cerne político brasileiro, gerações de famílias dentro desta cúpula de poder, é política dos Filhos, Netos, Bisnetos. Esse cenário consegue se agravar à medida que se aproxima do que é local, se isso já é visto em âmbito federal, muito mais comum, quando se trata das esferas estadual e municipal. O Amazonas não é diferente, e essa manutenção de forma de gerir a máquina pública, seja por meio do Poder Executivo, seja pelo Legislativo, acaba por reforçar contextos de extrema precariedade. Neste trabalho, utilizou-se como dado para a demonstração desta precariedade no interior do estado do Amazonas, o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM, e o que ficou claro é que ao longo das mais de três décadas do levantamento o Amazonas, salvo tímidas melhoras, continua enfrentando um contexto de miséria em grande parte de suas cidades. Um estado-continente, rico em biodiversidade, detentor de um dos maiores bancos de DNA do mundo, é incapaz de dar condições razoáveis para vida de sua população.

A discussão aqui levantada, necessariamente precisou tornar este relato o plano de fundo para as tratativas ligadas à eventual implementação do Orçamento Participativo, pois o contexto amazônico é *sui generis* de tal modo, que qualquer aplicação de elemento exterior ao seu contexto histórico-econômico, está fadada ao fracasso, caso não se pense sob o aspecto regional. Aqui, limitou-se a pensar o Amazonas apenas sob o extrato geográfico e econômico. Não se enveredou nas raízes histórico-culturais que marcam tão vividamente essas terras. Assim, mesmo o modelo que se rascunhou é passível de falha, pois talvez não preparado para enfrentar as nuances que a Amazônia impõe.

Apesar disto, chega-se ao fim desta pesquisa, com o sentimento de dever cumprido, pois, discutir algo tão comum ao meio acadêmico, mas sob a ótica amazônica, é um largo passo, para uma real implementação desta ferramenta nos municípios deste vasto interior. Na etapa final desta pesquisa, trouxe-se os primeiros passos para essa implementação. E o que se tentou deixar claro, é que este processo demanda não apenas do anseio social, a cidadania local, mas também um desejo político dos que já se encontram no poder. O Orçamento Participativo demanda, em boa parte, de uma atuação legislativa, pois para seja respeitado além de uma gestão a ele favorável, importante a sua institucionalização por meio de Lei

Municipal. Ademais, como aqui exposto, é também preciso um Regimento Interno, capaz de dar a segurança e garantia de que a ferramenta não será facilmente cooptada ou sequestrada por atores políticos que desejam se valer dela para atingir interesses diversos ao público.

Nesta senda, cabe ainda a participação de um agente externo e que se sugeriu o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE/AM. Como é sabido o art. 71 da Constituição Federal de 1988 é que atribui aos Tribunais de Contas a competência de apreciar e julgar contas de gestores públicos, feito que enlaça de forma muito natural com o que se busca com a implementação do Orçamento Participativo, que no Amazonas deve ser um instrumento não apenas de intervenção direta na Administração Pública, como também um combustível para a cobrança da *accountability* e para o exercício do controle social, atualmente um dos grandes aliados do controle externo atribuído, em boa parte, aos Tribunais de Contas.

O que se vê não é apenas o interesse mútuo entre a cidadania participativa e o controle externo, mas uma simbiose extremamente benéfica. Por tal razão, ao assumir este papel de agente externo, o TCE/AM pode corroborar para garantir a regularidade de todo o processo de implementação do Orçamento Participativo, como também pode assumir o encargo de um dos principais pilares para a manutenção deste instrumento, que é a instrução e a formação da coletividade, de modo a que possam ter o mínimo para compreender e, de fato, fazer valer os preceitos essenciais por traz do OP. Dentro da estrutura do TCE/AM, há a Escola de Contas Públicas, entidade criada para promover formação, aperfeiçoamento e especialização não apenas de servidores públicos, mas de toda a sociedade amazonense.

Por fim, apenas reforça-se; há uma necessidade patente de otimização da gestão pública nos municípios do interior do estado do Amazonas, a busca por soluções é também a jornada por uma vida mais digna aos cidadãos que vivem em locais tão desafiadores, exigir da Administração Pública o comprometimento com o interesse público, a legalidade e a eficiência são primordiais para alteração do quadro que se arrasta há anos. Por meio do Orçamento Participativo, da *Accountability* e do Controle Social, estruturados e instrumentalizados, pode-se exigir maior publicidade dos atos estatais, de modo a viabilizar transparência na gestão pública e fomento do debate político, para o compartilhamento de poderes de decisão e o fortalecimento sociocultural da cidadania.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; BÜLOW, Marisa Uon. **Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo por meio da fronteira entre estado e sociedade?** Sociologias, v. 13, n. 28, p. 52–84, 2011.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paula Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do Controle Externo**. 2º Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo Discursivo**. Tradução: Luís Afonso Heck. 2º ed. Porto Alegre. Editora: Livraria do Advogado, 2008.

ALMEIDA, Carla. **A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate**. In: **Participação política e democracia no Brasil contemporâneo**. Org: MARTELLI, Carla; JARDIM, Maria; GIMENES, Éder. São Paulo. Editora: Cultura Acadêmica, 2018.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende. **Repensando Representação Política E Legitimidade Democrática: entre a unidade e a pluralidade**. Tese de doutorado em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte, 2011.

ALMEIDA, Layssa Ramos Maia de. BAUTISTA, Judith Bustamante. ADDOR, Felipe. **Potencialidades e limites do uso da tecnologia para o aprofundamento da democracia**. Revista Tecnologia Sociedade: Curitiba, v. 13, n. 27, p. 208-226, jan./abr, 2017

AMARAL, Marcelo Santos. **Accountability, Governo Local e Democracia: investigação em portais municipais do estado da Bahia**. Dissertação (Administração da Escola de Administração) da Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia. 2007.

AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas (1989)**. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70430>>. Acesso em dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas, SEAS. **Diagnóstico Socioterritorial do estado do Amazonas**. Manaus: SEAS, 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEPLAN. **Amazonas em mapas**. Manaus: SEPLAN, 2016.

ANDERSEN, João Fernando. **Os indicadores sociais como instrumento de promoção do desenvolvimento intramunicipal**. Dissertação de Mestrado para Curso de Engenharia de Produção. Florianópolis: UFSC, 2004.

ANDERSON, Perry. **Brazil Apart 1964-2019**. New York: Verso, 2019.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: Métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade**. 6º ed. São Paulo: Atlas, 2017.



ARAÚJO, Aline Gabriela Silveira. **Morfodinâmica fluvial do rio Amazonas entre a ilha do careiro e a costa do varre vento - AM**. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Amazonas - UFAM. Amazonas, p.130. 2018.

ARENDR, Hannah. **Sobre a violência**. Tradução: André Duarte. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011.

AUTAZES, Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 183/2017**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/autazes/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 181/2017**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/autazes/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 184/2017**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/autazes/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 206/2018**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/autazes/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 207/2018**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/autazes/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 206/2019**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/autazes/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 207/2019**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/autazes/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

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

\_\_\_\_\_. **Teoria democrática, esfera pública y deliberación**. Revista Metapolítica, vol. 4, nº. 14, abril-junho de 2000.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento Participativo** In: DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra. 2002a.

\_\_\_\_\_. **Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

\_\_\_\_\_. **Democracy and the public space in Latin America**. New Jersey: Princeton University, 2002c.

\_\_\_\_\_. **Impasses da democracia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2016.

\_\_\_\_\_. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, junho, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático**. In: Santos, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82.

AZEVEDO, Neimar Duarte. **O Orçamento Participativo em face dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre**. Tese de doutorado em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

BARBER, B.R. **Strong democracy: participatory politics for a new age**. 2. ed. Berkeley: University of California, 1984 (impressão 2003).

BARCELOS, Prefeitura Municipal. **Decreto nº 166/2018**. Disponível em <https://diariomunicipalaam.org.br/visualizar-publicacao-antiga/eyJpdiI6IkJwOWxJSE8xUERlZnJiT1AyVmQ1dnc9PSIsInZhbHVlIjoid2JZdU9PdFpoY25nYWxRM1k3aTZyRUdsYzE4Z0Erbld4RmJlMGh5MjIjCM1JFZDVCNDhjN2kxTEVhM0xhWUpQc093M2pBeUplbFR5OVZnWGlydzVldGRNNTRLaGhlcGIDUVZLUlhTVVWlrVG89IiwibWFjIjoiY2IwYjQxYzE5MTFiODIwMzFkZmMxNzE2NDRkZmE2ZDZkMWRkY2ZiNDdmODMwNDliNzRjNTc2OTA1ODFkNzhiNiJ9>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 561/2018**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/barcelos/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 560/2018**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/barcelos/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 562/2018**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/barcelos/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 564/2018**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/barcelos/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 565/2018**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/barcelos/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 570/2019.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/barcelos/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 574/2018.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/barcelos/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 581/2020.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/barcelos/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março 2022.

BENHABIB, Seyla. **Toward a deliberative model of democratic legitimacy.** In: BENHABIB, S. (Ed.). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political.* Princeton: Princeton University Press, 1996. p.67-94.

\_\_\_\_\_. **Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática.** In: MARQUES, Angela C. Salgueiro (Org.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas.* Ed. Autêntica: Belo Horizonte, {1996}2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Tradução: Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini 1<sup>a</sup> Edição. Brasília: Editora UNB, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo.** Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

\_\_\_\_\_. **Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política.** Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14<sup>a</sup> Edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2007.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral da Política – A filosofia política e as Lições dos Clássicos.** Tradução: Michelangelo Bovero. 14<sup>o</sup> Tirarem. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.** São Paulo: Editora: Malheiros, 2001.

BORBA, Julian; LUCHMANN, Lígia Helena. H. (orgs.). **Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina.** Florianópolis: Insular, 2007

BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; GOODIN, Robert. E. **Public Accountability. The Oxford Handbook of Public Accountability.** Oxford University Press. 2014.

\_\_\_\_\_. **Does public accountability work? An assessment tool.** *Public Administration*, vol. 86, n. 1, jul, 2008, p. 225-242.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2011**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10826.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em dezembro 2021

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13460, de 26 de junho de 2017**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em dezembro 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6351-DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 26 de março de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881853>>. Acesso em dezembro 2021.

CABRAL, Flávio Garcia. **O Tribunal de Contas da União na Constituição Federal de 1988**. Editora Verbatim: São Paulo. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **TV Câmara – Ideias para o Brasil**. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/tvcamara/default.asp?lnk=INSTITUCIONAL&selecao=INSTITUCIONAL>>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 17/1989. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em janeiro 2021.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, ano 24, n. 2, fev./abr. 1990.

CARLOS, Euzineia. **Controle Social e Política redistributiva no orçamento participativo**. Versão Digital. Vitória: Editora Edufes, 2015.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. **A respeito da democracia participativa**. In: ESTUDOS de direito constitucional: homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Editora LTR, 2001.

CARVALHO, Erick Beyruth. **Democracia direta no Brasil**. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2018.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, CONSEJO CIENTÍFICO (CLAD). **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.

\_\_\_\_\_. **Uma nova gestão pública para América Latina**. *Revista do Serviço Público*. Ano 50. Número 1. Jan-Mar 1999.

COHEN, Joshua. **Igualitarismo, Internacionalização e Cidadania**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, p.161-170, outubro 2000.

\_\_\_\_\_. **Procedure and Substance in Deliberative Democracy**. In: BENHABIB, Seyla (Ed.). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

COHEN, Joshua; SABEL, Charles. **Directly deliberative polyarchy**. *European Law Journal* 3, 1997.

COSTA, Sérgio. **Contextos da Construção do espaço público no Brasil**. *Novos Estudos*, Nº 47, março, 1997. p. 179-192

COUTO, Daniel. **Premissas e desafios para o estabelecimento da accountability no contexto social brasileiro**. *Revista Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 80, p. 231-250, jul./ago. 2013.

DAHL, Robert A. **A Democracia e seus críticos**. Tradução Patricia De Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora: MARTINS FONTES, 2012.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia – participação e oposição**. Tradução: Celso Mauro Paciomik. 1ª Edição. São Paulo: Editora USP:, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora UNB, 2001.

DALBERTO, Cassiano Ricardo. **Índice de Desenvolvimento Humano Eficiente: uma mensuração alternativa do bem-estar das nações**. Repositório do Conhecimento do IPEA. 2015. Disponível em < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6009>>. Acesso em dezembro de 2021.

DANTAS, Daniele Cristina. **Indicadores sociais**. Rio de Janeiro. 2013. SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS, 2013.

Departamento Nacional de Infraestrutura de Trânsito, DNIT. **Mapa de manutenção rodoviária do Amazonas**. 2018. Disponível em <[https://www.dnit.gov.br/rodovias/mapa-de-generenciamento/amazonas/048- mapa\\_am-18.pdf](https://www.dnit.gov.br/rodovias/mapa-de-generenciamento/amazonas/048- mapa_am-18.pdf)>. Acesso em dezembro de 2021.

DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-1995**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

DOM, Catherine. **Empowerment through local citizenship**. In Poverty reduction and pro-poor-growth: the role of empowerment, 107-136. Paris: OECD-Publishing, 2012.

DUQUE BRASIL, Flávia de Paula. **Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980**. Tese de doutorado em Sociologia da UFMG. Área de concentração: Participação Social e Políticas Públicas Orientador: Prof. Jorge Alexandre Neves, Belo Horizonte. 2011.

DUNN, John. **Western political theory in the face of the future**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

\_\_\_\_\_. **A história da democracia – um ensaio sobre a libertação do povo**. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016.

EIRUNEPÉ, Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 030/2017**. Disponível em < <https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/eirunepe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 033/2017**. Disponível em < <https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/eirunepe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 034/2017**. Disponível em < <https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/eirunepe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 07/2018**. Disponível em < <https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/eirunepe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 08/2018.** Disponível em <  
<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/eirunepe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em  
 março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 03/2019.** Disponível em <  
<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/eirunepe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em  
 março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 010/2019.** Disponível em <  
<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/eirunepe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em  
 março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 04/2020.** Disponível em <  
<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/eirunepe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em  
 março de 2022.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FEDOZZI, Luciano. **Do patrimonialismo à cidadania – participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre.** Dissertação de Mestrado em Sociologia, UFRGS, Porto Alegre, 1996.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Editora Tomo Editorial, 2001.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços a limites de uma idéia que se globaliza.** Cidades - Comunidades e Territórios, v. 18, p. 41–57, 2009.

FEDOZZI, Luciano; MARTINS, André Luís Borges. **Trajetória do orçamento participativo de porto alegre: representação e elitização política.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2015.

FEREJOHN, JOHN. **Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability.** In A. Przeworski, S. Stokes, & B. Manin (Eds.), **Democracy, Accountability, and Representation** (Cambridge Studies in the Theory of Democracy, pp. 131-153). Cambridge: Cambridge University Press. (1999).

FEARON, James d. **Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types and sanctioning poor performance.** In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. (Org): **Democracy, accountability and representation.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999

FISHKIN, James S., LUSKIN, Robert C. **Inform Public Opinion about Foreign Policy: The Uses of Deliberative Polling.** Brookings Review 21, no. 3, 2003: p. 16-19.

FONSECA, Igor Ferraz. **Participação como método de governo: experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália.** IPEA, 2019. Disponível em <

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34583](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34583)>. Acesso em dez. 2021.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 1–21, jun. 2000.

Fundação Nacional do Índio, FUNAI. **Terras indígenas no Amazonas**. 2021. Disponível em <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>. Acesso em janeiro de 2022.

FUNG, A. **Associations and democracy**. Annual Review Sociology, v. 29, p. 515-539, Jun. 2003.

\_\_\_\_\_. **Empowered participation: reinventing urban democracy**. Princeton, NJ: Princeton University, 2004.

FUNG, Archon. WRIGHT, Erik Olin. **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. London: Verso Press, 2003.

GAILMARD, Sean. **Accountability and Principal–Agent Theory**. The Oxford Handbook of Public *Accountability*. Oxford University Press. 2014.

GARCIA, Diego. **Desemprego no Brasil bate recorde e atinge 13,1 milhões de pessoas**. Folha de São Paulo. São Paulo, 30 de setembro de 2020. Seção: Mercado de Trabalho. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/desemprego-no-brasil-bate-recorde-e-atinge-131-milhoes-de-pessoas.shtml>>. Acesso em dezembro de 2021.

GENRO, Tarso. **Orçamento participativo e democracia**. In: GENRO, T.; SOUZA, U. de. Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. **How to save a constitutional Democracy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2018.

GOODIN, Robert E; DRYZEK, John S. **Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics**. POLITICS & SOCIETY, Vol. 34 No. 2, June 2006 219-244. Disponível em < <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329206288152>>. Acesso em dezembro 2021.

GRAEBER, David. **Um projeto de Democracia: uma história, uma crise, um movimento**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2015.

GRAU, Nuria Cunill. **Responsabilização pelo controle social**. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Grau, Nuria Cunill (coords.); Groismann, Henrique; [et. al.]. Responsabilização na administração pública. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

GRÖNLUND, Kimmo; BÄCHTIGER, André; SETÄLÄ, Maija. **Deliberative Mini-Publics: Innovating Citizens in the Democratic**. ECPR Press: Colchester, 2014, 255p.



GUTMAN, Amy; THOMPSON, Dennis. **O que significa a democracia deliberativa.** Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, n.1, 2007

\_\_\_\_\_. **Why deliberative democracy?** Princeton University Press, 2004.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle.** 2016. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em dezembro 2021

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade.** Tradução de Filipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito.** Tradução: Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HELD, David. **Models of Democracy.** Stanford: Standford University Press. Keen, Richard. 2015. Membership of UK Political Parties, House of Commons Briefing Paper, Number N05125. Disponível em: <[www.parliament.uk/briefing-papers/SN05125.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05125.pdf)>. Acesso em janeiro 2022.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites.** Rio de Janeiro: Zarar, 2011.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. **Panorama dos municípios do Amazonas.** 2020. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/panorama>>. Acesso em dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Sinopse do Censo Demográfico de 2010.** 2010. Disponível em <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=0&uf=13>>. Acesso em dezembro de 2021.

INTOSAI. **Declaração de Lima – ISSAI.** 1977. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>>. Acesso em janeiro 2022.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. **A participação popular e o processo orçamentário.** São Paulo: Editora de Direito, 2000.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais.** RAP Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

\_\_\_\_\_. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil.** Revista do Serviço Público. Brasília 56 (2). Abr/Jun, p. 137-160, 2005.

\_\_\_\_\_. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações.** 5. ed. Revisada. Campinas: Editora Alínea, 2012.

JOLLY, Richard. **Desenvolvimento Humano e Neoliberalismo: Comparação de paradigmas.** In: Desenvolvimento Humano: Leituras selecionadas. PUC Minas, Belo Horizonte, p. 167-184, 2007.

KIERECZ, Marlon Silvestre. **A crise da democracia representativa no Brasil.** Cadernos do programa de pós-graduação Direito UFRGS. Volume XI, nº 2. 2016

LÁBREA, Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 417/2017.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/labrea-camara/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 415/2017.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/labrea-camara/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 418/2017.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/labrea-camara/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 424/2018.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/labrea-camara/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 426/2018.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/labrea-camara/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 430/2019.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/labrea-camara/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 443/2019.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/labrea-camara/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 444/2020.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/labrea-camara/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 445/2020.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/labrea-camara/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

LAVALLE, Adrián G.; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. **Representação Política e Organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade.** RBCS, vol. 21, nº. 60, p. 43-65, fevereiro, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil.** Revista Lua Nova, nº. 67, p. 49-103, 2006b.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Elinson Silva. **Análise da correlação entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e os tributos arrecadados nos municípios do estado do Amazonas**. Dissertação de mestrado do Programa de Pós- Graduação Stricto Sensu em Contabilidade e Controladoria. UFAM, 2019.

LÜCHMANN, Lígia Helena. H. **25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, set/dez 2014. p. 167-197.

\_\_\_\_\_. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais – UNICAMP, Campinas, 2002

LYRA, Rubens Pinto. **Estado e cidadania: de Maquiavel à democracia participativa**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006.

MACPHERSON, Crawford Brough. **Democratic theory: essays in retrieval**. Oxford: Clarendon Press, 1973.

MAGALHÃES, Fernanda Gabriela Gandra Pimenta; XAVIER, Wesley Silva. **Processo Participativo No Controle Social: Um Estudo De Caso Do Conselho Municipal De Saúde De Juiz De Fora (Mg)**. REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre), v. 25, n. 1, p. 179–212, 2019.

MANICORÉ, Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 903/2017**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/manicore/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 898/2017**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/manicore/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 909/2017**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/manicore/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 908/2018**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/manicore/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 923/2018**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/manicore/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 935/2019**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/manicore/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 937/2019.** Disponível em <  
<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/manicore/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 951/2020.** Disponível em <  
<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/manicore/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 951/2020.** Disponível em <  
<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/manicore/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

MARQUETTI, Adalmir. **Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre.** In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003, p. 129-156

MARQUES, Francisco Paulo. **Participação política, legitimidade e eficácia democrática.** CADERNO CRH, Salvador, v. 23, n. 60, p. 591-604, Set./Dez. 2010. Disponível em <  
<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/by9hn9KhRQqpXx3PHTpkkwR/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em dez. 2021.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e Classe Social. Leitura sobre cidadania.** Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Editora Zahar Editores, 1988.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa publicidade, motivação e participação popular.** 2º Edição. São Paulo: Editora: Saraiva. 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas.** 7. ed. – São Paulo: Editora Atlas, 2017.

MAUÉS, Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 298/2017.** Disponível em <  
<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/maues/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 278/2017.** Disponível em <  
<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/maues/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 299/2018.** Disponível em <  
<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/maues/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 311/2018.** Disponível em <  
<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/maues/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 314/2018.** Disponível em <  
<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/maues/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 331/2019.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/maues/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 349/2019.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/maues/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 355/2020.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/maues/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 360/2020.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/maues/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Direito Constitucional.** 16ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2021.

MENEZES, Rafael da Silva. **Democracia Brasileira – discurso, possibilidades e responsabilidade na Constituição Federal.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

MILESKI, Helio Saul. **Controle Social: Um Aliado do Controle Oficial.** Revista Interesse Público IP Belo Horizonte, n. 36, ano 8 Março / Abril 2006.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia - por que a nossa liberdade corre perigo e como salvá-la.** Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2019

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 33ª Edição. São Paulo: Editora Atlas. 2016.

MORAES, Fernanda Rocha. **Democracia colaborativa digital e seus desafios jurídico-políticos.** Dissertação de mestrado em Direito, na área de concentração Direito do Estado, USP, sob a orientação da Profª. Dra. Maria Paula Dallari Bucci. 2018.

MORLINO, Leonardo. **Qualidades da democracia: como analisá-las.** Revista Soc. e Cult., Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015.

NOVA ZELÂNDIA, Controller and Auditor-General - Tumuaki o te Mana Arotake. **Public accountability: A matter of trust and confidence A discussion paper.** 2019. Disponível em <<https://oag.parliament.nz/2019/public-accountability/docs/public-accountability.pdf>>. Acesso janeiro 2021.

OLSEN, Johan P. **Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia.** Tradução: Eliane Rio Branco. Brasília. Editora: ENAP. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Trabalhando com o Brasil**. 2018. Disponível em <<http://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Brazil-Port.pdf>>. Acesso em dezembro 2020.

PARINTINS, Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 678/2017**. Disponível em <<https://transparencia.parintins.am.gov.br/?q=277-lista-8324-legislacao>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 677/2017**. Disponível em <<https://transparencia.parintins.am.gov.br/?q=277-lista-8324-legislacao>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 684/2017**. Disponível em <<https://transparencia.parintins.am.gov.br/?q=277-lista-8324-legislacao>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 702/2018**. Disponível em <<https://transparencia.parintins.am.gov.br/?q=277-lista-8324-legislacao>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 719/2018**. Disponível em <<https://transparencia.parintins.am.gov.br/?q=277-lista-8324-legislacao>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 740/2019**. Disponível em <<https://transparencia.parintins.am.gov.br/?q=277-lista-8324-legislacao>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 758/2019**. Disponível em <<https://transparencia.parintins.am.gov.br/?q=277-lista-8324-legislacao>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 777/2020**. Disponível em <<https://transparencia.parintins.am.gov.br/?q=277-lista-8324-legislacao>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 779/2020**. Disponível em <<https://transparencia.parintins.am.gov.br/?q=277-lista-8324-legislacao>>. Acesso em março de 2022.

PARSON, Talcott. **The Social System: The Major Exposition of the Author's Conceptual Scheme for the Analysis of the Dynamics of the Social System**. New York. The Free Press of Glencoe. 1951.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

PEREIRA NETO, Abeilard Bello. BORGES, Tiago Moreira Borges. **Accountability e participação popular na era da informação e do conhecimento**. João Pessoa. 2017. Disponível em <<http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0017-031-accountability-e->

participacao-popular-na-era-da-informacao-e-do-conhecimento.pdf.> Acesso em janeiro 2021.

PINHO, José Antônio Gomes; AKATSU, Luiz. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil**. RAP Rio de Janeiro 36(5):723-45, Set./Out. 2002.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?**. Revista de Administração Pública, n. 43(6), p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PINHO, José Antonio Gomes de, SANTANA, Mercejane Wanderley, CERQUEIRA, Sônia Margarida Bandeira. **Gestão Pública em Busca de Cidadania: Experiências de Inovação em Salvador**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. Junho de 1997. V. 5.

PONT, Raul. **Democracia, participação, cidadania: uma visão de esquerda**. Porto Alegre: Editora Pamarinca, 2000.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD. **O Que É Desenvolvimento Humano**. 2021. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html#:~:text=Desenvolvimento%20Humano%20e%20IDH,serem%20aquilo%20que%20desejam%20ser.&text=A%20renda%20C3%A9%20importante%20mas,e%20n%C3%A3o%20como%20seu%20fim.>>. Acesso em dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Ranking IDHM Municípios do Brasil 2010**. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/IDHM-municipios-2010.html>>. Acesso em janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. **O Que É IDHM**. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-IDHM.html#:~:text=O%20C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento%20Humano,%3A%20longevidade%20educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20renda.&text=Quanto%20mais%20pr%C3%B3ximo%20de%201%20%20maior%20o%20desenvolvimento%20humano.>>. Acesso em dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Atlas De Desenvolvimento No Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/IDHM-do-brasil.pdf>>. Acesso em dezembro de 2021.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises of Democracy**. Cambridge University Press. New York, 2019.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge Studies in the Theory of Democracy. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.

RADIO SENADO. **TV Senado completa 23 anos**. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/tv-senado-completa-23-anos>>. Acesso em jan. 2021.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Bases da legitimidade democrática no Brasil: adesão a valores e avaliação de desempenho.** Revista OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 13, nº 1, Junho, 2007, p.74-96. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/op/a/6XJTFVtmKDwB3wr9Dvdjfxn/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em dezembro 2021.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança.** Brasília v. 14, n. 2. p. 82 – 97. Mai/ago 2011.

ROSANVALLON, Pierre. **Democratic Legitimacy.** Translated by Arthur Goldhammer. Princeton University Press: New Jersey, 2011.

SABBAG, César de Moraes. **Orçamento e desenvolvimento.** São Paulo: Millennium, 2007

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; REIS, Anderson de Oliveira. **Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira.** Cadernos EBAPE.BR, v. 16, n. 1, p. 81–100, 2018.

SANTANA, Marília Barreto; SOUZA, Cristiane Gabriela B. **Uso das redes sociais por órgãos públicos no Brasil e possibilidades de contribuição do monitoramento para gestão.** Revista Gestão.Org, v. 15, p. 99-107. Edição Especial, 2017.

SCARPIN, Jorge Eduardo. **Estudos dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do Estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental.** Tese de Doutorado em Controladoria e Contabilidade, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-24052006-145759/>>. Acesso em dezembro de 2021.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Tradução de Ruy Jungmann. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** 42ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2019.

SILVA, Lucas Gonçalves; SOUZA, Patrícia Verônica. **O Controle Social Como Instrumento De Defesa Da Democracia.** Revista Jurídica, v. 04, p. 207–230, 2017.

SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira.** Ipea. 2019. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32202](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32202)>. Acesso dezembro 2021.

SINTOMER, I. **Du savoir d’usage au métier de citoyen? Intervention à la journée d’étude du CIERA «Y a-t-il un “savoir citoyen” mobilisable dans la démocratie participative ? »**, Paris, 2006. Disponível em: <[http://www.adels.org/formations\\_etudes/TextesPicri/SavoirsCitoyens.pdf](http://www.adels.org/formations_etudes/TextesPicri/SavoirsCitoyens.pdf)>. Acesso em dezembro de 2021.



SIMÕES, Pedro Henrique Moreira. **Orçamento Participativo: reflexões e perspectivas no contexto histórico brasileiro**. São Paulo: Clube de Autores, 2011.

SOUZA, Maria Norma Bentes de. **Indicadores Sociais no Amazonas: contrastes na urbanização da capital e do interior**. Manaus: Editora Muiraquitã, 2011.

SOUZA, Ubiratan. de. **A experiência de Porto Alegre**. In: GENRO, T.; SOUZA, U. de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

STRECK, Danilo Romeu e ADAMS, Telmo. **Lugares da participação e formação da cidadania**. Civitas, Porto Alegre, v.6 n.1, p. 95-117, 2006.

SUSTEIN, Cristina Foroni. **A democracia deliberativa habermasiana e o déficit de representatividade**. Revista dois pontos: Curitiba, São Carlos, volume 13, número 2, p. 83-97, outubro de 2016.

TABATINGA, Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 805/2017

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 803/2017**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tabatinga/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 809/2017**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tabatinga/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 829/2018**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tabatinga/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 836/2018**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tabatinga/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 833/2019**. Disponível em <<https://diariomunicipalaam.org.br/visualizar-publicacao-antiga/eyJpdjI6InRpSGpvNlg1SW9YQmJENEdezeEloNIE9PSIsInZhbHVlIjoieWdqV3ZEejNxMmc4VzExYjZTQXJJMTFENVRvVGVxMVBtMkpXa0NiS3d6WjVNUWhjYmhcLzBuVTFTeVRNck9GQnBBaUVKTmhhMXpDcEFKvMFMTHhmSExCdFViahVCK0lXY09jbGwzZFA4QUFzPSIsIm1hYyI6ImIwOTkzN2FhZGNlNDM3ZjU5MGRlYmQwMmUwYWw5NDc5MjE3OGJhYjI6InZjM5NTViNzcyOTE5OTdhZjhiNDcxYzcfQ%3D%3D>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 862/2019**. Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tabatinga/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 870/2019.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tabatinga/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 879/2020.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tabatinga/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 889/2020.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tabatinga/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

TEFÉ, Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 139/2019.** Disponível em <[\\_\\_\\_\\_\\_. \*\*Lei Municipal nº 126/2018.\*\* Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tefe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.](https://diariomunicipalaam.org.br/visualizar-publicacao-antiga/eyJpdiI6ImxYR1N0TnV2dXRlODIKWXRfVlpQM2c9PSIsInZhbHVlIjojYTd6T2NBbU5xK2dPSVhNcXJ6ZitCaUlXRWwvcFRQcVhudU5QOXN0QnJMdkFWSXpKTTVkrWkyZ0xSdVwvYIBHanJtQTNnc2hpcXkxXC9UYTI4R3pTVFNJKzErSVl4ZmRVT2VtQU9zV2VwQjluaG89IiwibWFjIjojYxZTFiOGZhMGlyZWFiNWJlNzNhYTlhN2MyZGZzMmFjYTBmMThjZWVmOTE4ZDdkYTc5YzBkYTBhMDQ0YjRiNCJ9.>. Acesso em março de 2022.</p></div><div data-bbox=)

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 127/2018.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tefe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 128/2018.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tefe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 132/2019.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tefe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 133/2019.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tefe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 153/2020.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tefe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 154/2020.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tefe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 171/2021.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tefe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 172/2021.** Disponível em <<https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/tefe/t/informacoes-financeiras>>. Acesso em março de 2022.

TEIXEIRA, Igor Moura Rodrigues. **A ideia de crise de representatividade e a democracia participativa como estrutura de (re)legitimação do exercício do poder político.** Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional. 2016.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. **Meio Ambiente, Amazônia e Serviço Social.** In: Revista em Pauta – Faculdade de Serviço Social/RJ. n. 21, p. 141-152, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/94/87>>. Acesso em dezembro 2021.

\_\_\_\_\_. **A Assistência Social na Amazônia.** In: Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, ano XIX, n. 56, p. 97-113, mar. 1998

TOURAINÉ, Alain. **Ecossistema da ausência do Estado.** In: Folha de São Paulo, 1996a.

\_\_\_\_\_. **O que é democracia.** 2ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1996.

TREGIDGO, Daniel. **Ribeirinhos da Amazônia enfrentam a fome durante a cheia anual dos rios.** Pesquisa FAPESP: Ecologia, s/a. Disponível em <<https://revistapesquisa.fapesp.br/ribeirinhos-da-amazonia-enfrentam-a-fome-durante-a-cheia-anual-dos-rios/>>. Acesso em mar. 2022.

TV JUSTIÇA. **Conheça a TV Justiça.** Disponível em <<http://www.tvjustica.jus.br/index/conheca>>. Acesso em jan. 2021.

URBITANI, Nadia. **Representative Democracy Principles and Genealogy.** The University of Chicago Press Chicago: Chicago. 2006

\_\_\_\_\_. **Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People.** Harvard University Press: Cambridge. 2014.

\_\_\_\_\_. **Me the people: How populism transforms democracy.** Harvard University Press: Cambridge. 2019.

WARREN, Mark E. **Democracy and Association.** Princeton, NJ: Princeton University, 2001.

YOUNG, Iris Marion. **Desafios ativistas à democracia deliberativa.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº13. Brasília, janeiro - abril de 2014, pp. 187-212.