

Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão de Políticas Públicas – FACE
Programa de Pós Graduação em Administração – PPGA

Roberto Lúcio Corrêa de Freitas

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: OS CASOS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS DE UNAÍ E BURITIS, PARTICIPANTES DA REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL – RIDE - DF

Brasília-DF

2016

Roberto Lúcio Corrêa de Freitas

**GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO PÚBLICO:
OS CASOS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS DE UNAÍ E BURITIS,
PARTICIPANTES DA REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO
DISTRITO FEDERAL – RIDE - DF**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Administração.

Área de Concentração:
Administração Pública e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva

Brasília-DF
2016

Roberto Lúcio Corrêa de Freitas

**GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO PÚBLICO:
OS CASOS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS DE UNAÍ E BURITIS,
PARTICIPANTES DA REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO
DISTRITO FEDERAL – RIDE - DF**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Administração, sob a orientação da Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva

Conceito: _____

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva – Orientadora
Universidade de Brasília-UnB

Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador – Avaliador Interno
Universidade de Brasília-UnB

Prof. Dr. Valdemir Aparecido Pires – Avaliador Externo
Universidade Estadual Paulista-UNESP

Agradecimentos

A Deus: por mim, por todos e por tudo.

A Nossa Senhora Aparecida, São Judas Tadeu e Santo Expedito, por sempre me acompanharem nos momentos cruciais de minha vida, intercedendo junto ao nosso PAI.

Ao meu pai, Pedro Horta (*in memoriam*), e à minha mãe Maria Helena por toda orientação e apoio que recebi e recebo ao longo de minha vida.

À minha esposa, Ana Lúcia, minhas filhas, Lavínia e Marina, irmãos, sobrinhos, sobrinhas, cunhados e cunhadas, sogro e demais familiares e colegas, pelo carinho e compreensão pelos momentos de ausência.

Aos amigos, Isac e Valdinice, por sempre me acudirem nos momentos de dificuldades cotidianas do lar.

À Universidade de Brasília (UnB), por oportunizar o mestrado acadêmico em áreas cruciais para o país, como são a Administração Pública e a Gestão de Políticas Públicas.

À minha orientadora, Profa. Dra. Suylan, pelos ensinamentos, por toda a sua disposição, boa vontade, compreensão.

Aos professores Dr. Evilásio Salvador e Dr. Valdemir Pires, pelas valiosas contribuições no momento da banca de qualificação.

Aos colegas de mestrado, Luiz e Nayra, por me acolherem de maneira muito especial em um universo até então desconhecido para mim.

Aos entrevistados, o meu muito obrigado pela participação na pesquisa. Sem a boa vontade, a disponibilidade, a dedicação, o carinho e o consentimento de vocês, este trabalho jamais teria sido concluído.

Aos dirigentes do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG), em especial, o Reitor, Prof. Dr. José Ricardo, o Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação, Prof. Dr. Rogério Murta e o Diretor Geral do Campus Arinos, Prof. Msc. Elias Rodrigues, pelo incentivo à qualificação dos servidores.

Ao Programa de Bolsas de Qualificação dos Servidores (PBQS) do IFNMG, que me proporcionou apoio institucional e financeiro.

“O pensamento cria, o desejo atrai e a fé realiza.”

Lauro Trevisan

RESUMO

Este estudo tem por objetivo investigar em que medida a governança participativa nos municípios mineiros de Unaí e Buritis, participantes da Rede Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno-RIDE-DF, por meio de conselhos de políticas públicas e dos planos diretores, têm influenciado o planejamento e o controle do orçamento público. Como sustentação teórica, aprofundou-se a discussão acerca dos conceitos de democracia, orçamento público, governança e relacionamento interinstitucional com foco no Modelo 3C (cooperação, coordenação e comunicação) de Colaboração. Abordou-se, também, as redes interorganizacionais no contexto da administração pública. Trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória, por meio de um estudo de caso dos referidos municípios. Para a coleta de dados, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental. A partir da análise das entrevistas e de documentos, procurou-se verificar como esses municípios se relacionam no âmbito da implementação do orçamento público, com base nas leis de responsabilidade fiscal, acesso à informação e o estatuto das cidades, a forma como ocorre a coordenação, cooperação e comunicação entre os agentes públicos e a sociedade civil organizada, tendo em vista a participação popular na definição das prioridades, execução e fiscalização do orçamento público. Também foi investigado se a RIDE-DF possui mecanismos de participação popular no âmbito das relações institucionais desenvolvidas junto aos municípios estudados, tendo em vista o orçamento público. Foi possível perceber que a governança participativa é incipiente, uma vez que a participação da sociedade civil por meio dos conselhos de políticas públicas mostrou-se ineficaz no caso estudado, assim como os processos de coordenação, cooperação e comunicação entre os agentes públicos e a sociedade civil organizada, sobretudo em relação à transparência e ao controle fiscal.

Palavras-chave: Democracia, governança, orçamento público e relacionamento interinstitucional.

ABSTRACT

This study aims to investigate to what extent participatory governance in the mining municipalities of Unai and Buritis, Network Integrated Development participants in the Federal District and Environs-RIDE-DF, through public policy councils and master plans have influenced planning and control of the public budget. As theoretical support, deepened the discussion of the concepts of democracy, public budget, governance and inter-relationship focused on Model 3C (cooperation, coordination and communication) Collaboration. Approached was also aspects relating to the deliberative and interorganizational network participation. It is a qualitative, exploratory research through a case study of the cities mentioned above. To collect data, semi-structured interviews and documentary research were used. From the analysis of interviews and documents, we tried to see how these municipalities relate in the implementation of the public budget based on fiscal responsibility laws, access to information and the status of cities, how coordination occurs, cooperation and communication between public officials and civil society organizations, with a view to public participation in setting priorities, implementation and monitoring of the public budget, in addition to investigating whether the RIDE-DF has mechanisms of popular participation in the framework of institutional relations developed in the municipalities studied in view of the public budget. It could be observed that participatory governance is in its infancy, since the participation of civil society through public policy advice proves to be ineffective, as well as the coordination processes, cooperation and communication between public officials and civil society organizations, especially with regard to transparency and fiscal control.

Keywords: Democracy, governance; public budget and inter-relationship.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COARIDE – Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento

DF – Distrito Federal

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IP – Instituição Participativa

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

OP – Orçamento Participativo

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PT – Partido dos Trabalhadores

RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento

RIDE/DF – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Interrelacionamento entre elementos da Governança Pública.....	33
Figura 2 - Relação entre os 3C's.....	36
Figura 3 - Modelo de Comunicação de Fuks e colaboradores (2005).....	37
Figura 4 - Modelo de Coordenação de Fuks e colaboradores (2005).....	38
Figura 5 - Modelo de Cooperação de Fuks e colaboradores (2005).....	39
Figura 6 - Rede referente ao debate sobre a nova lei ambiental brasileira em 2012.....	45
Figura 7 - Rede do setor de energia dos Estados Unidos.....	45
Figura 8 – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno- RIDE-DF.....	51

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 - Número total de programas de OP no Brasil – de 1989 a 2008.....	28
Tabela 2 - Perfil sociodemográfico dos municípios da RIDE/DF.....	53
Tabela 3 - A RIDE/DF e Entorno no Plano Plurianual 2008-2011.....	71
Tabela 4 - A RIDE/DF e Entorno no Plano Plurianual 2012-2015.....	73
Quadro 1 - Relações da sociedade civil com o Estado	35
Quadro 2 - Relação de Entrevistados.....	56
Quadro 3 - Procedimentos Metodológicos.....	56

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação nos processos decisórios orçamentários em 2015.....64

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Objetivos	20
1.1.1	Objetivo Geral.....	20
1.1.2	Objetivos Específicos	20
1.2	Justificativa e Relevância do Estudo	20
1.3	Estrutura do Trabalho.....	22
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	24
2.1	Democracia, Instituições Participativas e Orçamento Público.....	24
2.2	Governança Participativa na Relação Sociedade Civil e Estado	32
2.3	Relacionamento Interinstitucional com foco no Modelo 3C de Colaboração.....	36
2.4	Leis de Responsabilidade Fiscal, Acesso à Informação e Estatuto da Cidade.....	40
2.5	Redes Interorganizacionais no Contexto da Administração Pública	43
3	METODOLOGIA.....	48
3.1	Classificação da Pesquisa	48
3.2	Universo da Pesquisa	50
3.3	Procedimentos de Coleta de Dados.....	53
3.4	Procedimentos de Análise de Dados	57
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	59
4.1	Implementação do Orçamento Público com base nas Leis de Responsabilidade Fiscal, Acesso à Informação e o Estatuto das Cidades...	59
4.2.	Colaboração entre as Instituições Governamentais e Sociedades Cíveis Locais na Esfera da Implementação do Orçamento Público.....	63
4.3	A RIDE/DF e seus mecanismos de participação no plano das relações institucionais	68
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
	REFERÊNCIAS.....	79
	APÊNDICES	87
	Apêndice I – Roteiros das Entrevistas Semiestruturadas – Secretário da RIDE-DF ou Autoridade Equivalente.....	87
	Apêndice II – Roteiros das Entrevistas Semiestruturadas – Relatores do Orçamento nas Câmaras Legislativas Municipais e Secretários Municipais da Fazenda ou equivalentes	89
	Apêndice III – Roteiros das Entrevistas Semiestruturadas – Conselheiros e Membro de Sindicato ou Associação	91

1 INTRODUÇÃO

Na Grécia Antiga, berço da democracia, as decisões de cunho político e social eram tomadas diretamente pelo povo, que se reunia na *Ágora*, espécie de praça pública, onde se realizavam as assembleias políticas. Dessa forma, o espaço da rua era consagrado como esfera pública por excelência (ARENDR, 2010). Embora a *polis* grega ser comumente empregada para ilustrar o modelo da democracia direta, cumpre salientar, com base nas considerações de Sartori (1994), que, em virtude das transformações processadas ao longo dos tempos, o conceito de ideal democrático que se tem hoje é substancialmente diferente dos antigos gregos, agregando novas formas de viabilizar a participação cidadã na esfera pública.

Isto porque, hodiernamente, parte-se do pressuposto de que uma democracia de qualidade deve oferecer ao cidadão um alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular sobre as políticas públicas, o que ocorre por meio do funcionamento legítimo de instituições estáveis (DIAMOND; MORLINO, 2005).

Segundo Lindblon (1981), existem dois pontos essenciais relacionados com o processo de decisão política: o que se encontra associado à formas de tornar as políticas mais efetivas nas soluções concretas de problemas sociais; e o outro diz respeito à questões de tornar o processo decisório sensível ao controle popular.

Na visão do autor, os fundamentos das regras democráticas estão apoiados em um amplo jogo de poder no tocante ao processo de decisão política. Esse processo decisório fica mais democrático quando é permitida a participação de praticamente todos os cidadãos na escolha de seus representantes através do voto, bem como candidatar-se aos referidos cargos (LINDBLON, 1981).

Para tanto, os sistemas democráticos exigem uma liderança inventiva, capaz de controlar os conflitos entre os muitos interesses e demandas. Requerem, particularmente, uma liderança habilitada na análise parcial, que tenha por meta a reestruturação de controvérsias políticas, buscando, ainda, identificar interesses comuns dos grupos em disputa. De tal modo, os cidadãos

podem impugnar as controvérsias inúteis, dedicando-se a uma nação construtiva (LINDBLON, 1991).

Na contemporaneidade, a ideia de democracia está associada à noção de participação. Desse modo, o orçamento participativo-OP se torna um efetivo mecanismo de inovação democrática, afigurando-se como aspecto relevante à democratização do processo decisório, no que tange à distribuição de recursos.

Este modelo incorpora algumas premissas centrais, apresentando-se como alternativa a essa dinâmica de elaboração do orçamento público, na medida em que incorpora, por meio da criação de mecanismos e de espaços de participação direta e representativa, um amplo contingente populacional (LUCHMANN, 2014).

Conselhos e audiências públicas circunscrevem-se no mesmo esforço pela efetivação do modelo democrático, revelando o incentivo à participação popular na discussão de planos e do orçamento como medidas necessárias para uma gestão democrática e participativa, propiciando a devida troca de informações com os administradores locais. A comunicação mediada pelos fóruns também promove um espaço que facilita o emergir de diferentes dúvidas e perspectivas, de forma a demandar contribuições diversificadas na resolução de problemas e elaboração de projetos. Já no que tange às diretrizes que subsidiam as transformações de uma cidade com o objetivo de nortear seu crescimento de forma responsável, é possível, também, apontar o plano diretor como importante instrumento.

Contudo, cabe ressaltar que os elementos mais expressivos para a inovação democrática são a inclusão política, a subversão ao clientelismo e à corrupção, a promoção de transparência governamental e a redistribuição de recursos em prol dos setores excluídos da população (LUCHMANN, 2014).

Nessa tocante, Perez (2009) restringe a abrangência da participação popular na Administração, tanto no que se refere ao exercício privado de função pública quanto em caso de defesa de direitos individuais.

Além disso, visando identificar especificamente métodos de participação popular na Administração no ordenamento brasileiro, Perez (2009) assevera que os institutos jurídicos de participação popular na Administração, de forma geral, podem ser definidos como instrumentos legalmente previstos, capazes de possibilitar aos administrados, seja de forma direta ou por meio de

representantes escolhidos nomeadamente para este objetivo, participar da deliberação, da execução ou até mesmo do controle das atividades realizadas pela Administração Pública, tendo por intuito otimizar a atuação administrativa, dando maior efetividade aos direitos fundamentais, por intermédio da coparticipação entre a sociedade e a Administração, da busca por adesão, da concordância e do consenso dos administrados e, finalmente, da abertura e transparência dos processos de decisão (PEREZ, 2009).

Ainda segundo Perez (2009), "os institutos de participação popular acabam por se integrar num contexto constitucional normativo, que admite tanto formas representativas de participação como as formas diretas" (PEREZ, 2009, p. 91).

Carvalho (2002) alega que o exercício do voto não é capaz de garantir a existência de governos devidamente atentos aos problemas fundamentais da população. De acordo com o autor, a liberdade e a participação instituem automaticamente uma solução para os problemas sociais. Segundo Carvalho (2002), a cidadania abarca várias outras dimensões e algumas delas podem estar presentes independentemente da existência das outras.

É certo que a implementação de experiências ou programas governamentais, como são os casos de muitos Orçamentos Participativos (OPs), depende da vontade e comprometimento de seus respectivos governos e da sociedade civil organizada para serem bem-sucedidos. Tal afirmação é corroborada ao se considerar que a maioria dos casos de criação e extinção segue o tempo de permanência no poder do grupo político que o criou. Nesta ótica, programas como o Orçamento Participativo (OP) estão subordinados à lógica do sistema político e aos interesses e estratégias de segmentos e lideranças partidárias e do Legislativo (LUCHMANN, 2014).

Levando em conta a relevância da participação popular na esfera política, verifica-se o desenvolvimento de novos mecanismos democráticos, que têm sido implementados em praticamente todos os países do mundo, com especial evidência nas democracias avançadas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, considerada um marco no processo de redemocratização do país, faz menção direta aos seguintes mecanismos de participação direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular, oferecendo, também, o respaldo legal necessário para a criação de outras

instâncias participativas. Esses mecanismos participativos, cujas formas e desenhos institucionais são diversificados e adaptáveis aos contextos nos quais se inserem, apresentam o potencial de fortalecer a democracia representativa e participativa, tornando o Estado mais responsivo às demandas populares, e estimulando a institucionalização do controle social. Já a sociedade civil tem a responsabilidade de organizar-se para, em conjunto com o Estado, participar do levantamento das necessidades e elaboração de projetos demandados pela população, atuando, ainda, na fiscalização dos processos e procedimentos realizados, e na verificação relativa à eficácia dos resultados alcançados.

A capacidade governamental de oferecer respostas às expectativas, aos interesses e às necessidades dos cidadãos está diretamente relacionada ao conceito de responsividade (DIAMOND; MORLINO, 2005). Segundo Powell (2005), os governos democráticos são responsivos quando suas instituições, por meio de um processo democrático, os induzem a formular e a implementar políticas que os cidadãos querem e necessitam.

No rol dos instrumentos democráticos que têm sido amplamente utilizados nos últimos tempos, destacam-se o Orçamento Participativo (OP), os Conselhos de Políticas e os Planos Diretores Municipais. As Regiões de Desenvolvimento Integrado, foram criadas com o intuito de fortalecer também esses instrumentos democráticos.

O OP é um instrumento que emerge de um contexto no qual a participação popular adquire novas formas de atuação e controle social, com o convite aos cidadãos para participação em audiências públicas e assembleias populares, oportunidade em que serão ouvidos pelo Poder Público. Na gestão orçamentária, a inserção da participação popular ocorre por meio de órgãos colegiados, que realizam debates, audiências e consultas públicas, dentre outros instrumentos, sendo esta atuação posta como condição obrigatória para a aprovação de propostas orçamentárias (ORSI, 1997).

Os Conselhos de Políticas, sobretudo, os de saúde, que têm uma origem diferente do OP, também surgiram no mesmo período. Atualmente, se encontram presentes em mais de 5.000 municípios no Brasil (AVRITZER, 2009). A origem destes conselhos está ligada a dois movimentos sociais importantes da redemocratização brasileira: o primeiro, o movimento

sanitarista, que envolveu médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde no final dos anos 1970 em universidades e em outros setores, como a Fundação Oswaldo Cruz (ESCOREL, 2002); o segundo, o denominado “movimento popular da saúde”, que teve a sua origem na zona leste da cidade de São Paulo, e envolveu mães e outros usuários da saúde sob um mesmo propósito: o de controlar a qualidade dos serviços de saúde prestados na região leste da cidade (SADER, 1988; JACOBI, 1994). Cada um destes grupos tinha um tipo de reivindicação em relação à participação social: no caso do movimento popular de saúde, a reivindicação era o controle e, eventualmente, a autonomia da sociedade civil no processo de decisão sobre os serviços de saúde municipal, proposta esta que foi abandonada no final da primeira metade dos anos oitenta. Do lado dos médicos sanitarietas, a ênfase foi posta na medicina preventiva e na reorganização do papel do Estado no sistema de saúde do país.

O movimento de saúde teve dois momentos cruciais na década de 1980: o primeiro deles foi a VIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em Brasília, em 1986, que propôs a extinção dos "Institutos de Previdência", considerados a expressão maior da vigência de um direito segmentado à saúde (GERSCHMAN, 1995, p.78). O segundo momento, está relacionado à participação, onde o elemento que se sobressai na referida conferência nacional de saúde é a combinação entre a reivindicação de um Estado mais ativista por parte do movimento sanitarieta e de uma forma popular de controle público por parte dos movimentos populares. Esta combinação gerou a instituição participativa no conselho como forma geral da participação na saúde (AVRITZER, 2009). A proposta de um sistema unificado de saúde, descentralizado e com participação popular foi apresentada sob a forma de uma emenda popular durante a Assembleia Nacional Constituinte, tendo sido aprovada com algumas modificações propostas pelos setores conservadores.

Os Planos Diretores Municipais são mais uma forma de participação surgida no Brasil democrático. Sua origem se assenta na formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). O movimento formou-se ainda durante a primeira experiência democrática brasileira: mais precisamente, em 1963, quando ocorreu a primeira reunião nacional pela reforma urbana no Hotel Quitandinha, em Petrópolis.

O MNRU apresentou à Assembleia Nacional Constituinte, tal como fez o movimento de saúde, uma proposta de emenda popular. Essa proposta envolveu os seguintes elementos: direito à cidade; participação popular nas decisões urbanas; direito de preempção (direito do Estado de se antecipar ao desenvolvimento urbano, reservando áreas nas cidades); imposto urbano progressivo e outorga onerosa (legalização das áreas públicas de até 250 metros ocupadas pela população). Durante a Assembleia Nacional Constituinte, a maior parte destas reivindicações foi incluída no texto constitucional, mas surgiu a proposta de integrá-las em um plano diretor municipal (SAULE, 1995), proposta está vindo dos setores conservadores, visando retardar a implementação da reforma urbana. Com a necessidade de produzir legislação ordinária regulamentando o capítulo da reforma urbana, teve início um processo de disputa e negociação no legislativo que durou quase 14 anos (AVRITZER, 2009). No decorrer deste processo, o MNRU tornou-se FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana), e desenvolveu uma estrutura de *lobby* da sociedade civil que permitiu, ao final de 14 anos de tramitação legislativa, a aprovação do Estatuto da Cidade. Pelo seu texto, tem-se a exigência de que todas as cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes devem ter planos diretores municipais aprovados em audiências públicas.

As Regiões de Desenvolvimento Integrado têm como objetivo articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos estados e dos municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica e provisão de infraestruturas necessárias ao desenvolvimento em escala regional. De acordo com o Ministério da Integração Nacional, a RIDE tem prioridade no recebimento de recursos públicos destinados a investimentos que estejam de acordo com os interesses consensuados entre os entes (BRASIL, 2015c). Esses recursos devem contemplar demandas por equipamentos e serviços públicos, fomentar arranjos produtivos locais e propiciar o ordenamento territorial, promovendo, com isso, o seu desenvolvimento integrado.

A criação de Rides encontra respaldo na própria Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 25, § 3º, no qual consta que “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de

Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

Esse processo de descentralização político-administrativa permite dar mais autonomia aos municípios, fomentando o desenvolvimento local. Assim, foram criadas as Regiões Integradas de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, Petrolina-Juazeiro e Grande Teresina.

Esta dissertação parte de um estudo preliminar da experiência de governança participativa executada nos municípios de Unaí e Buritis, ambos localizados no estado brasileiro de Minas Gerais, por meio de conselhos de políticas públicas e de planos diretores como influências significativas para o planejamento e o controle do orçamento público. Tal estudo foi realizado por meio de entrevistas-piloto junto a um gestor público com mais de 20 anos de experiência em cargos de assessoramento em diversas prefeituras da região entre elas Unaí e Buritis e dois presidentes de conselhos das mesmas cidades, sendo um entrevistado de cada município, durante os meses de abril e maio de 2014. Neste sentido, convém salientar que a dinâmica no processo de elaboração da pesquisa enfatizou a concepção de democracia como fomentadora dos princípios e práticas que institucionalizam a liberdade.

Nessa ótica, tentou-se responder aos seguintes questionamentos:

- Como as instituições formais e não formais se relacionam no âmbito da governança participativa no tocante ao orçamento público, com foco na coordenação, cooperação e comunicação?

Nesta pesquisa, as instituições formais se referem a leis, regras, regulamentos, contratos e acordos de negociação, e as informais em normas de comportamento, convenções e condutas dos agentes.

- Os instrumentos de participação como conselhos de políticas públicas e planos diretores implementados para a aplicação do orçamento público nos municípios mineiros de Unaí e Buritis, integrantes da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride/DF, têm funcionado eficazmente?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Investigar em que medida a governança participativa nos municípios de Unaí e Buritis, por meio dos conselhos de políticas públicas e dos planos diretores, têm influenciado o planejamento e o controle do orçamento público.

1.1.2 Objetivos Específicos

a) Averiguar como os conselhos de políticas públicas e planos diretores municipais se relacionam com o governo local no âmbito do planejamento, implementação e controle do orçamento público, com base nas leis de Responsabilidade Fiscal, Acesso à Informação e o Estatuto das Cidades;

b) Pesquisar como ocorre a coordenação, a cooperação e a comunicação entre os agentes públicos e a sociedade civil organizada tendo em vista a participação popular, através dos conselhos de políticas públicas e interpretação do plano diretor municipal na definição das prioridades, implementação e fiscalização do orçamento público dos municípios estudados;

c) Verificar se a RIDE/DF possui mecanismos de participação popular no âmbito das relações institucionais desenvolvidas junto aos municípios estudados, tendo em vista o orçamento público.

1.2 Justificativa e Relevância do Estudo

Nas últimas décadas, não só o Brasil, mas diversos países passaram por processos de (re)democratização, saindo de regimes autoritários para estados democráticos (DAHL, 2012). Nesse sentido, percebe-se um maior envolvimento popular nos processos decisórios e, também, uma maior consciência acerca da importância do acompanhamento da atuação dos gestores públicos. Observa-se, também, o fortalecimento do compromisso participativo de diversos segmentos da sociedade, reforçando o princípio da democracia fundada na participação popular. Em termos práticos, isso resulta

em maior transparência na execução das políticas públicas, haja vista que o/a cidadão/ã pode acompanhar de perto a implementação de projetos e a correta aplicação dos recursos disponibilizados.

É nesse contexto que se insere com maior destaque a “Governança Participativa” que representa um avanço no processo de protagonismo cidadão, com vistas à melhor gestão dos recursos públicos e na respectiva melhoria da qualidade de vida nas comunidades haja vista tratar-se de um modelo de gestão, que inclui, efetivamente, a participação da sociedade civil.

Para Lavallo (2011), “participação” se introduz na categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo algumas vertentes teóricas e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais.

Este ideário participativo construído a partir dessa década (1960) conjugou diversos significados. Em primeira instância, o ideário participativo como participação popular não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria independentemente da sua inserção nas classes sociais (LAVALLE, 2011).

Entretanto, o ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais, especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã (LAVALLE, 2011). A Constituição de 1988, por esta via, abriu caminho para que a participação social nos processos decisórios de políticas públicas fosse efetivado, a partir da descentralização de atribuições e recursos financeiros.

No Brasil, as Instituições Participativas (IPs), que tiveram início a partir da década de 1990, podem ser consideradas efetivas pelos seus resultados produzidos, sejam por meios dos conselhos, conferências, orçamento participativo, audiência pública entre outras.

Conforme Wampler (2011), em geral, o objetivo principal que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das IPs é o de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou, indiretamente, por meio de terceirização.

Ainda segundo o autor em referência, é por meio das IPs que se pode mudar as estruturas organizacionais de modo a ligar os movimentos sociais e as lideranças comunitárias em um processo contínuo, construindo a confiança por meio de interações repetidas. Logo, os cidadãos têm, através deste canal, meios para compartilhar seus problemas, bem como para estabelecer “laços de solidariedade” com indivíduos e grupos que enfrentam problemas semelhantes dado que as IPs são novos locais de intermediação entre as massas e a elite (WAMPLER, 2011).

Para Wampler (2011), as IPs são instituições democráticas novas, com menos de trinta anos, e é neste sentido que, apesar da expansão do uso desses instrumentos de participação serem, relativamente, bem trabalhados, busca-se aprofundar questões inerentes à sua eficiência como instrumentos de gestão participativa. Assim, torna-se oportuno o desenvolvimento de investigações que verifiquem se, de fato, as IPs estão tendo efetividade no contexto de uma maior participação dos cidadãos na implementação do orçamento público, por exemplo.

Sob esta perspectiva, este estudo pode contribuir com construtos que permitam aprofundar conhecimentos relativos à gestão pública no que se refere à governança participativa nos municípios de Buritis e Unaí, ambos localizados no Estado de MG, participantes da Rede Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF.

1.3 Estrutura do Trabalho

Neste primeiro capítulo, o intuito é contextualizar o tema proposto, que abrange uma investigação sobre a governança participativa no âmbito do Orçamento Público, a ser efetivada a partir de um estudo de caso das cidades mineiras de Buritis e Unaí, participantes da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF.

No segundo capítulo, será trazida a fundamentação teórica necessária para a abordagem que se pretende. Assim, a primeira seção discute aspectos relacionados aos conceitos de democracia, orçamento público e instituições participativas, buscando analisar nuances de sua efetivação no Brasil. Na

segunda seção, a proposta é abordar a determinação do nível de governança participativa, analisando, para tanto, a relação sociedade civil e Estado. A terceira seção também apresenta cunho conceitual, desta vez, porém, propõe-se uma análise do relacionamento interinstitucional com foco no modelo 3C (cooperação, coordenação, comunicação) de colaboração. Na quarta seção, será tratada a questão do arcabouço legal no tocante à questão da participação popular na implementação do orçamento público e na quinta seção, busca-se mostrar o funcionamento das redes interorganizacionais para a implementação de políticas públicas no contexto da participação popular.

O terceiro capítulo traz aspectos referentes aos procedimentos metodológicos aplicados nesta pesquisa, delineando o tipo de pesquisa utilizado (em relação aos meios e aos fins), os procedimentos de coleta e análise de dados e o universo da pesquisa.

O quarto capítulo analisa os resultados obtidos no estudo de caso realizado, confrontando-os com os aspectos teóricos reunidos no levantamento bibliográfico realizado.

No quinto capítulo, serão apresentadas as considerações finais a respeito da temática. É neste ponto que os resultados analisados e discutidos serão avaliados, buscando responder os questionamentos que direcionam a pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção apresentam-se os seguintes conceitos que foram norteadores para o desenvolvimento deste estudo: democracia, orçamento público e instituições participativas, governança participativa e relacionamento interinstitucional baseado no modelo 3C de colaboração. Aborda-se, também, o arcabouço legal dentro do escopo da participação popular e o funcionamento das redes interorganizacionais no contexto de implementação de políticas públicas.

2.1 Democracia, Instituições Participativas e Orçamento Público

Etimologicamente, o termo democracia deriva dos radicais gregos *demos* (povo) e *kratos* (governo ou poder). Os primeiros relatos sobre democracia remontam à democracia ateniense nos anos 508 e 350 a. C., aproximadamente. Naquele período a democracia era caracterizada pela participação, igualdade perante a lei, pluralismos e individualismo para todos, menos para mulheres e escravos (WOLLHEIM, 1981; MACRIDIS, 1982).

Não existe um conceito universal para democracia, pois, ao longo da história, diversos estudiosos buscaram descrevê-la, com posicionamentos ideológicos que variam de acordo com a cultura e a percepção individual. Sendo assim, o único modo de se chegar a um consenso mínimo do que é democracia é considerá-la como uma contraposição a todas as formas autocráticas de governo (BOBBIO, 1986).

Segundo Perez (2009, p. 35), é necessário constatar e afirmar que a democracia, em seu grau de desenvolvimento mais atual, está preocupada com a realização do chamado *status activae civitalis*, ou seja, a democracia hodierna tem como finalidade a plena realização dos direitos políticos de “interferência das pessoas na própria atividade do Estado, na formação de sua vontade”.

Partindo dessa relação dicotômica entre democracia e autocracia, entende-se que, no âmbito da história política e social brasileira, os

movimentos pela redemocratização surgidos a partir da década de 1970 representaram uma resposta ao regime autoritário instaurado em meados dos anos de 1960. Grupos da sociedade civil se organizaram e realizaram movimentos com o intuito de reivindicar maior participação nas decisões políticas no Brasil e reformulação nas políticas públicas. Tais movimentos ganharam fôlego na década de 1980, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, batizada de Constituição Cidadã (BOBBIO, 1996).

A Carta Magna representa um marco para a democratização brasileira, tendo em vista que ela estabeleceu as bases legais para a criação de instrumentos democráticos que favorecem a participação e deliberação da sociedade civil nas ações governamentais. Dentre os instrumentos, destacam-se o referendo, plebiscito, conselhos, fóruns, audiências públicas e orçamentos participativos, instituições democráticas criadas na tentativa de se democratizar as deliberações acerca da alocação dos recursos governamentais (AVRITZER, 2009).

A introdução desses novos institutos participativos encontra-se em consonância com a chamada Corrente Democrática Participativa, a qual defende a ampliação da participação dos cidadãos comuns no processo decisório, buscando superar as desigualdades materiais, os déficits de opinião e de vontade política e expandir o processo democrático da esfera política para esfera econômica, tendo assim, também, um caráter redistributivo (PATEMAN, 1992; MARQUETTI et al., 2008; NOBRE, 2004).

Para tanto, se faz necessário compreender que a administração pública para executar suas atividades deve ter ciência de que estas devem estar pautadas em instrumentos que legitimem suas ações, sendo um dos principais o orçamento público:

[...] o instrumento que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem obtidos (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999, p. 38).

Já Andrade (2002, p. 55) afirma que orçamento público “é a função primordial da gestão pública de estimar as receitas e fixar as despesas”. Portanto, de acordo com o entendimento de Ávila (2003, p.7),

Orçamento Público é uma imposição legal que representa um instrumento gerencial de administração pública, que visa atender a todas as necessidades da sociedade em um determinado período de tempo, levando em consideração as ações da gestão pública.

Tornar o orçamento público um instrumento mais eficaz do ponto de vista social, em detrimento aos interesses políticos dos gestores, deve-se ao exercício da cidadania e, nesse contexto, surge, entre outros elementos de gestão participativa, o orçamento participativo.

O OP é uma das práticas da gestão democrática das cidades, viabilizado pela participação da população nos processos de elaboração e execução orçamentária nos municípios, amparado nas leis 101/2000 (BRASIL, 2015b) e 10.257/2001 (BRASIL, 2015a), conhecidas, respectivamente, como Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto das Cidades.

Vale ressaltar que, embora existam variações locais, as regras que estruturam a participação têm um formato piramidal, descentralizado, composto, de acordo com Borba (2011), por: i) instâncias comunitárias autônomas, constituídas principalmente por organizações da sociedade civil de base regional que articulam a participação dos moradores e a escolha das prioridades das regiões (conselhos populares, associações de moradores, união de vilas etc.); ii) instâncias institucionais de participação, como as assembleias regionais/comunitárias, plenárias temáticas, fóruns; e iii) os espaços de representação popular, com funções de cogestão dos recursos públicos (exemplos são os Fóruns de Delegados e/ou Conselho do Orçamento Participativo).

Ao adotar essa fórmula, o OP consegue adentrar nos espaços da cidade onde os cidadãos se reúnem “entre os iguais”, rompendo com os eventuais receios de determinados atores quanto à participação em espaços mais heterogêneos (BORBA, 2011).

Entre as primeiras experiências com o Orçamento Participativo verificadas no Brasil, o OP de Porto Alegre foi o que ganhou maior visibilidade

e projeção, inclusive em nível internacional (SANTOS, 2002; WAMPLER, 2005), servindo de parâmetro para a implementação de OP's em outras cidades.

No que concerne à organização do OP, realiza-se, inicialmente, a divisão do município em regiões menores, com o intuito de facilitar as reuniões, descentralizar o aparato administrativo e servir como base para distribuição dos recursos. Essa divisão é realizada, com base no plano diretor da cidade, suas regiões administrativas ou bairros, indicadores socioeconômicos e tradição associativa. No começo de cada ciclo de governo, a agenda é divulgada e todos os cidadãos interessados a participar são convidados. Assim, realiza-se a primeira rodada de assembleias locais, as quais podem ter várias finalidades, tais como apresentações, aberturas, temáticas, considerando saúde, educação entre outros temas. Realizam-se, também, a eleição de representantes e deliberações diversas. Nas primeiras assembleias, geralmente o governo apresenta a prestação de contas em relação ao ciclo anterior e informações sobre as regras a serem seguidas para o ano em curso (AVRITZER, 2009).

Em seguida, na segunda rodada de assembleias, estabelecem-se prioridades gerais, delibera-se sobre projetos e políticas específicas e elegem-se representantes para defender os interesses da região em nível municipal (AVRITZER, 2009). São eleitos dois tipos de representantes, os delegados e os Conselheiros, que participam de assembleias específicas, filtrando as demandas locais e encaminhando-as para outras instâncias deliberativas.

Considerando essa dinâmica funcional, compreende-se que o OP, como instrumento democrático, possibilita que o cidadão interaja no âmbito das decisões políticas locais, apontando as necessidades levantadas pela comunidade e elaborando de forma conjunta com os gestores públicos um orçamento condizente com as necessidades da população.

Idealizado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), nascido nos movimentos sociais, na década de 1980, na esteira da redemocratização, o OP foi implementado na cidade de Porto Alegre, que, em determinado ano, teve entre 4% e 21% do orçamento decidido através do processo de orçamento participativo (AVRITZER, 2009). Entre 2000 e 2003, mais ou menos 35.000 milhões de pessoas participaram do processo em diferentes níveis e cidades. (AVRITZER, 2009). O OP foi um sucesso em Porto Alegre, tendo em vista a

atuação do PT na prefeitura de 1986 até 2005 que, devido à importância da capital sulista para o contexto nacional, influenciou a sua adoção e implementação em vários municípios do país, conforme a tabela 1 abaixo:

Tabela 1 - Número total de programas de OP no Brasil – de 1989 a 2008

Período	Total de Casos	% PT
1989-1992	13	92
1993-1996	53	62
1997-2000	120	43
2000-2004	190	59
2005-2008	201	65

Fonte: Wampler; Avritzer (2005).

O OP tem sido uma ferramenta de participação bastante difundida dentro da governança participativa. Entretanto, a adoção desse mecanismo é muito particular e específica, envolvendo uma série de variantes. Para efetivamente trazer resultados, a adoção do OP precisaria ser feita com sinergia entre as instituições políticas, sociedade civil organizada e população em geral.

Partindo desse princípio, pesquisadores especialistas no assunto avaliaram experiências de OP:

- Wampler (2005): examinou oito cidades para entender o desempenho do OP em diferentes condições sociais e políticas. Sua conclusão foi de que o sucesso da iniciativa depende da organização da sociedade civil, bem como dos incentivos políticos a ela delegados;
- Selene e Peruzzotti (2006): fizeram estudos em outros países latino-americanos, como Bolívia, Argentina, México e Chile, tendo chegado à conclusão de que, embora essas nações não tenham atingido o grau de evolução da cidade de Porto Alegre, por exemplo, houve reduções de ações clientelistas, com expansão da inclusão política e promoção da deliberação pública;
- Avritzer (2009): explorou o desempenho de diferentes esquemas de governança participativa em quatro cidades. Ele considerou não apenas o OP,

mas também conselhos de saúde e equivalentes que visam o desenvolvimento urbano. Seu estudo incluiu condições políticas e sociais e projetos institucionais de participação. Concluiu que o OP não é eficiente a todos os municípios e complementou que a participação popular em cidades que não têm robustas organizações da sociedade civil ou de políticos comprometidos com um projeto participativo podem ser mais bem servidos por projetos de governança menos exigentes que o orçamento participativo

- Baiocchi, Heller e Silva (2011): trabalharam com cinco pares de cidades cada um, com as mesmas características, objetivando identificar se as que adotaram o OP tiveram êxito ou não. Com todos, mais de um de seus pares, os resultados sociais e políticos eram claramente superiores em cidades que adotaram a prática, em detrimento às que não adotaram.

Avritzer (2008) chama a atenção para outras formas de participação como conselhos de políticas e os planos diretores municipais, surgidas na democracia brasileira recente, e aponta para suas diferenças em função de desenhos institucionais diferenciados. Estes variam na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo que haja participação na implementação. Ainda segundo Avritzer (2008), a análise dos diferentes desenhos participativos mostra que o orçamento participativo é a prática mais democratizante, mas também a mais vulnerável à vontade da sociedade política, uma vez que o sucesso dessa ferramenta participativa dependerá fortemente do engajamento do Estado e da sociedade civil organizada.

Os Conselhos de Políticas são outra maneira de como instituições participativas podem se constituir. Eles estão disseminados pelos municípios do país, desde a década de 1990, graças à indução do governo federal que condicionou a transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo à constituição desses fóruns, entre outros requisitos (CORTES, 2011). Os conselhos se dão por meio de um processo de partilha do poder, isto é, com a constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Avritzer (2008) expõe que esse arranjo se diferencia do OP por dois motivos principais: não incorpora

um número amplo de atores sociais e é determinado por lei o que pressupõe sanções em casos da não instauração do processo participativo.

O grau de institucionalização dos conselhos pode ser tomado como importante fator para compreensão de seu papel como canal efetivo de interlocução entre sociedade civil e Estado. Cumpre assinalar que, referente ao formato institucional dos conselhos, este é estruturado primordialmente, pela representação de entidades e/ou organizações da sociedade civil, organizadas, em geral, unicamente sobre uma estrutura decisória centralizada (no município, estado ou da União), sendo o espaço para a participação direta/individual praticamente inexistente na maioria dos conselhos (BORBA, 2011).

Outro formato de instituição participativa é o Plano Diretor Municipal no qual ocorre um processo de ratificação pública, ou seja, os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente.

Segundo Avritzer (2008), os três tipos de arranjos participativos citados, se analisados de forma detalhada, podem ser diferenciados por três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação. Cada uma das três variáveis se expressa de forma diferente nas três instituições participativas em questão.

Portanto, é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos.

Segundo Cortes (2011) de fundamental importância vale apontar as conferências sendo estas consideradas fóruns eventuais, que se realizam ao longo dos meses que antecedem a conferência nacional. O processo conferencista se inicia nos municípios e, em seguida, desdobra-se nas etapas estadual e federal.

Os fóruns podem combinar mecanismos de participação direta e indireta. A participação direta aconteceria, principalmente, nos níveis de assembleias de bairros e de temáticas. Nesses encontros, o orçamento é discutido em reuniões públicas, em geral, com a presença de ativistas dos movimentos sociais, moradores das diferentes regiões da cidade,

representantes governamentais e políticos. Eles procuram estabelecer as preferências e eleger os delegados ou representantes que participarão dos níveis superiores de deliberação. Delegados de todos os distritos e regiões negociam as prioridades em conjunto e, posteriormente, verificam se o que foi acordado está de fato sendo cumprido. As propostas deliberadas nas assembleias são aprimoradas e acompanhadas em fóruns de coordenação que contam com a participação dos delegados (CORTES, 2011).

Por fim, corroborando com esse contexto é importante observar os instrumentos participativos presentes nas cidades mineiras de Unaí e Buritis, integrantes da RIDE/DF e perante o orçamento público que não necessariamente será o orçamento participativo.

Esses instrumentos participativos decorrem de uma maior abertura a partir da Constituição de 1988 e poderão estar diretamente relacionados ao nível de governança participativa advinda da relação entre a sociedade civil e o Estado.

De acordo com Anhucci e Suguihiro (2013), no campo da sociedade civil, “deve-se considerar a diversidade de atores sociais que se encontra em constante contradição”, colaborando com o fortalecimento da política tendo por objetivo a constituição de outra hegemonia. Neste contexto, de acordo com Burgos (2007):

A ação política não se limita à sociedade política, como a teoria da sociedade civil sustenta, mas é parte da lógica da sociedade civil, cujos atores, ao defender projetos na esfera pública e desenvolver a ação coletiva, estão fazendo política, disputando espaços de poder e orientando a política pública. Gramsci [...] mostra que a sociedade civil é terreno do poder e, portanto, campo da ação política (BURGOS, 2007, p. 131).

Tal afirmação demonstra a importância das relações sociais no âmbito da sociedade civil e do Estado, uma vez que a política somente se torna efetiva através do confronto de ideias. No que tange às decisões tomadas acerca de recursos financeiros designados às políticas sociais públicas, a relevância da dimensão política dos Conselhos de Políticas passa a ser ainda maior. Para uma melhor relação entre Estado, Organizações da Sociedade Civil e Cidadãos, alguns autores defendem que o relacionamento interinstitucional deve ser utilizado tomando como base o Modelo 3C de Colaboração (Ellis et

al., 1991), dentro dos princípios de comunicação, cooperação e coordenação, conforme será visto na seção seguinte.

2.2 Governança Participativa na Relação Sociedade Civil e Estado

O termo “governança” foi introduzido no vocabulário da gestão pública nas duas últimas décadas, apresentando notória repercussão no âmbito dos debates de temas concernentes à administração pública.

De forma mais ampla, o conceito de governança pode ser utilizado na teoria de administração pública para qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno dos seus interesses) (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 42).

De acordo com Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), a governança é uma contrapartida à concepção tradicional da administração pública, sendo que seus principais focos de análise são os limites da ação do governo, bem como as relações estabelecidas entre governo e setor privado. Nesse sentido, em consonância com o entendimento desses autores, a governança é um movimento que reconhece a importância da boa interação entre governo, sociedade civil e setor privado.

No âmbito europeu e estadunidense, a governança se refere à existência de alguns elementos que se constituíram a partir das reformas neoliberais implementadas em grande escala a partir da década de 1970. Entre esses elementos, destaca-se o domínio das redes em políticas públicas, as quais serão abordadas em seção posterior (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008). No âmbito do setor público, a governança pode ser representada a partir da seguinte estrutura representada na Figura 1:

Figura 1 - Interrelacionamento entre elementos da Governança Pública



Fonte: Timmers (2000).

Nota-se que existe uma interdependência entre os processos de gerenciamento, supervisão, controle e prestação de contas no contexto da governança pública. Isso demonstra a necessidade de o sistema de gestão ter uma visão administrativa focada na definição clara dos objetivos, na qualidade, eficiência e no controle financeiro (TIMMERS, 2000).

Retomando a ideia de que a governança participativa se dá pela interação entre as instituições públicas e a sociedade civil, os mecanismos de participação já mencionados, combinam elementos participativos e representativos em maior ou menor grau. Para serem viabilizados, é imprescindível, a articulação de uma sociedade civil organizada com um Poder Executivo comprometido, pois ele requer compromissos de ambos: os políticos devem estabelecer um programa que cede o controle sobre dotações orçamentárias relevantes para um processo de tomada de decisão participativa e a sociedade civil deve aproveitar esse processo de tomada de decisão como oportunidade política para avançar nas prioridades de desenvolvimento e serviços públicos.

Wampler (2005) relata, por exemplo, que a sociedade civil organizada é essencial ao processo do OP, ou seja, quanto mais forte, melhor; mais poder de persuasão, enfrentamento a questões políticas, por exemplo, ela terá. Ele completa dizendo que nas cidades onde o OP deu certo, ensinou-se primeiro à sociedade civil organizada que existe alternativas viáveis à política do clientelismo.

Baiocchi, Heller e Silva (2011) examinaram as consequências do OP para a sociedade civil organizada. Eles argumentaram que o orçamento participativo pode fortalecê-la onde é fraca, pois, onde há demandas significativas, ele pode ser a melhor decisão.

A natureza deliberativa desses arranjos institucionais indica que eles tenham a função normativa de debater, decidir e controlar a política pública à qual estão vinculados, ou seja, apresentam o potencial de propor e/ou alterar o formato e o conteúdo de políticas e, com isto, suas deliberações incidem diretamente sobre a (re)distribuição de recursos públicos. Também anuncia que os processos deliberativos devem ser seu principal meio articulador e procedimental. A qualidade do processo deliberativo, portanto, revela-se como uma dimensão de análise que pode e deve ser associada a outras dimensões, como o desenho institucional e o contexto em que essas instituições operam, de modo a melhor compreender as variáveis que incidem sobre os resultados institucionais (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Em uma demonstração de sociedade democrática, a sociedade civil deve operar de forma autônoma e acessível ao governo para que as organizações cívicas não possam ser persuadidas e cooptadas pelo Estado (ALMEIDA, 2011).

Baiocchi, Heller e Silva (2011) citam duas dimensões para verificar a relação sociedade e Estado: a primeira, da auto-organização, que comporta o questionamento sobre a dependência ou autonomia da sociedade civil frente ao Estado; a segunda, da interação das organizações da sociedade civil com o Estado, que contempla as seguintes questões:

- Sociedade civil excluída da arena de disputa pública: os governos não levam em consideração as suas reivindicações e prioridades;
- Sociedade civil com poder discricionário: satisfação de prioridades da sociedade civil de modo arbitrário, através da boa vontade dos políticos, levando ao clientelismo;
- Sociedade civil institucionalizada: os instrumentos de construção sobre as prioridades e os recursos são baseados em regras e transparência.

Ainda segundo Baiocchi, Heller e Silva (2011), essas dimensões da auto-organização produzem seis configurações de governança, a seguir:

Quadro 1 - Relações da sociedade civil com o Estado

Auto Organização	Dependente	Autônomo
Institucionalizada	Democracia Afirmativa	Democracia Mobilizada
Discrecional	Democracia Prostante	Democracia Bifurcada
Excluídos	Totalitarismo	Autoritarismo

Fonte: Adaptação de Baiocchi; Heller; Silva (2011).

Quando a relação entre o Estado e a sociedade civil está "institucionalizada", os procedimentos de contestação pública em relação às demandas sobre as prioridades e os recursos públicos são estabelecidos por regras e procedimentos transparentes, representados no quadro acima pela democracia afirmativa e pela democracia mobilizada. Quando as organizações da sociedade civil estão "excluídas" da arena de disputa pública e tomada de decisão, os governos não levam em conta as suas prioridades. Nesses modos "arbitrários", caracterizados pelo totalitarismo e autoritarismo, os atores da sociedade civil satisfazem suas demandas através da boa vontade dos agentes políticos, via arranjos, muitas vezes, clientelistas.

De acordo com Fung (2011), na maior parte do mundo em desenvolvimento, a sociedade civil está localizada na democracia prostante e bifurcada. Na democracia prostante, a sociedade civil torna-se frágil, inclusive institucionalmente, em função da relação clientelista que estabelece com o Estado. Na democracia bifurcada, as organizações da sociedade civil gozam de liberdade administrativa e política perante o governo. Essa condição de autonomia prevalece em muitas regiões do país que têm tradição de organizações cívicas e mobilizações populares. Porém podem garantir suas demandas e serem beneficiadas por políticas de Estado, também por meio do clientelismo, sendo, portanto, bifurcada. Dessa forma, observa-se que para uma governança participativa efetiva é preciso haver distinta estruturação das relações entre Estado, Organizações da Sociedade Civil e Cidadãos. O fortalecimento das instituições torna-se essencial para mediar essas relações. Instituições fortes, sob a ótica da autonomia e independência, fortalecem a democracia e, em última análise, trazem desenvolvimento para a nação. Nesse sentido, para uma melhor relação entre Estado, Organizações da Sociedade Civil e Cidadãos, alguns autores defendem que o relacionamento interinstitucional deve ser utilizado tomando como base o Modelo 3C de

Colaboração (Ellis et al., 1991), dentro dos princípios de comunicação, cooperação e coordenação, conforme será visto na subseção seguinte.

2.3 Relacionamento Interinstitucional com foco no Modelo 3C de Colaboração

Em um relacionamento interinstitucional, a colaboração é fundamental para se atingir as metas estabelecidas. Ela envolve os processos de comunicação, coordenação e cooperação. A comunicação baseia-se na troca de mensagens; a coordenação se efetiva mediante o gerenciamento de pessoas, atividades e recursos; a cooperação se realiza mediante operações num espaço compartilhado para execução de tarefas (PIMENTEL et al., 2006).

Esse modelo, popularmente conhecido como Modelo 3C de Colaboração, foi originalmente proposto no artigo de Ellis et al. (1991), com algumas diferenças de nomenclatura. Ele é comumente usado para classificar sistemas colaborativos, tal como foi proposto por Borghoff & Schlichter (2000). O esquema a seguir ilustra bem o funcionamento desse modelo:

Figura 2 - Relação entre os 3C's



Fonte: Fuks e colaboradores (2005).

A comunicação diz respeito à troca de mensagens e à negociação de compromissos. Para transmissão do conteúdo da informação, o emissor realiza a difusão de sinais em uma linguagem devidamente apropriada e perceptível

para que se possa ocorrer uma correta interação com o receptor. Para transmissão da mensagem, deve-se determinar a ferramenta de comunicação pela qual será processada a interação (COSTA; LOUREIRO; REIS, 2014).

Figura 3 - Modelo de Comunicação de Fuks e colaboradores (2005)



Fonte: Fuks e colaboradores (2005).

De acordo com Costa et al. (2014), durante o processo de comunicação entre os elementos de uma determinada equipe, normalmente, a argumentação ocorre em torno da negociação de compromissos e da definição de responsabilidades, papéis ou tarefas. “A comunicação será bem-sucedida se o objetivo do emissor resultar nos compromissos esperados. A única forma de se obter indícios do sucesso da comunicação é através do discurso e das ações (e reações) do receptor” (COSTA; LOUREIRO; REIS, p. 186-187, 2014).

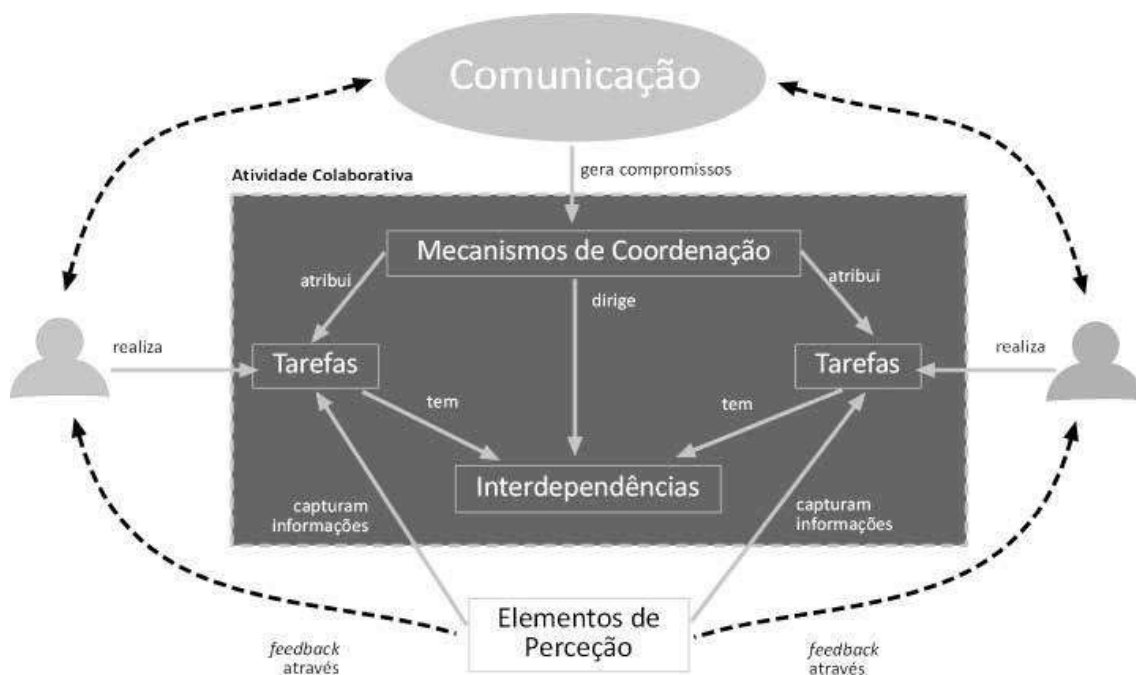
Na coordenação, os atores, as tarefas e os recursos são gerenciados para lidar com conflitos de interesse e fazer com que a comunicação e a cooperação sejam satisfatoriamente eficientes. A necessidade de realizar tarefas determina a necessidade de se negociar compromissos por meio da comunicação e realizados de forma totalmente cooperativa (COSTA; LOUREIRO; REIS, 2014).

Conforme Malone e Crowston (1994), coordenação corresponde a um gerenciamento de dependências entre as atividades, sendo gerenciada através

de mecanismos próprios. Esses mecanismos, além de poderem ser encontrados em muitos processos, também são capazes de gerir muitos tipos de dependências. O trabalho em cooperação demanda um esforço suplementar de coordenação da equipe multidisciplinar, de maneira a impedir que eventuais fatores comportamentais originem a falhas.

A coordenação (Figura 4) tende a organizar a equipe por meio da atribuição de tarefas a serem realizadas em uma determinada ordem, dentro de um dado período de tempo e cumprindo os objetivos inicialmente determinados (Raposo, Magalhães, Ricarte, & Fuks, 2001). A coordenação abrange ainda a articulação de tarefas distintas, necessárias para a realização do trabalho cooperativo. E essas tarefas precisam ser admitidas em forma de compromisso individual ou coletiva (MALONE e CROWSTON, 1994).

Figura 4 - Modelo de Coordenação de Fuks e colaboradores (2005)



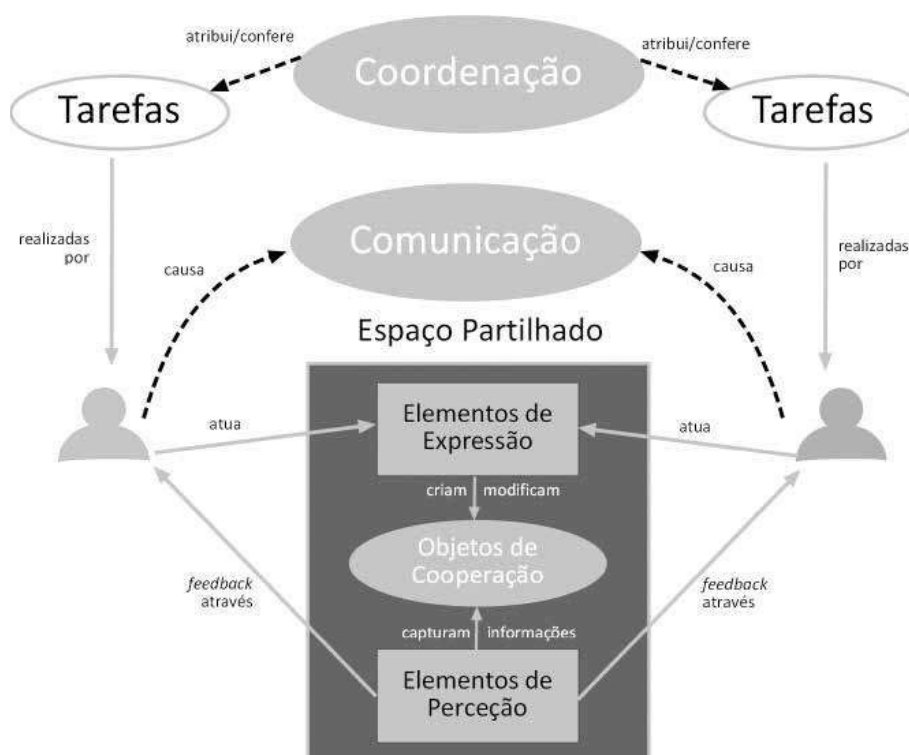
Fonte: Fuks e colaboradores (2005).

Os elementos de percepção correspondem a subsídios fundamentais para a coordenação da equipe, uma vez que tornam o possível conhecimento acerca de todo andamento das fases do projeto. Além de possibilitarem a fácil transmissão de mudanças e, por conseguinte, a determinação de novos

compromissos, permitindo maior controle quanto à qualidade do projeto (WEICK; ROBERTS, 1993).

A cooperação, segundo Malone e Crowston (1990), diz respeito ao trabalho em conjunto dos elementos da equipe, por meio de um espaço compartilhado. Podendo ser resumida como o trabalho que a equipa deve desenvolver em conjunto, com o intuito de conceber ou executar tarefas impostas pela coordenação (Figura 6).

Figura 5 - Modelo de Cooperação de Fuks e colaboradores (2005)



Fonte: Fuks e colaboradores (2005).

Percebe-se que os elementos que compõem o modelo são interdependentes, pois existe a necessidade de renegociar e tomar decisões sobre as situações imprevistas que ocorrem durante a cooperação/ demanda/ comunicação; esta, por sua vez, requer coordenação para reorganizar as tarefas. Por meio de informações de percepção, os indivíduos obtêm *feedback* de suas ações e das ações daqueles com quem interage.

No caso da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF), vale a pena investigar o papel da comunicação, cooperação e, sobretudo, da coordenação na articulação entre os gestores municipais e a sociedade civil, visando perceber se existem mecanismos de gestão participativa, com vistas a uma governança pública.

Ainda no tocante ao relacionamento interinstitucional no âmbito do orçamento público, é pertinente mencionar as contribuições dos *stakeholders* nesse processo. Em termos conceituais, *stakeholders* se refere a “qualquer indivíduo ou grupo que pode afetar ou ser afetado no processo de alcançar os objetivos de uma dada organização” (FREEMAN, 1984, p. 46). Também pode ser entendido como pessoa/grupo/organização que pode demandar atenção, os recursos ou os resultados de uma dada organização, ou que pode ser afetado por estes resultados.

As relações em rede com *stakeholders*, que envolvem aspectos como cooperação, equidade, responsabilidades, engajamento e transparência são essenciais para o estabelecimento de uma estrutura propícia à governança e à cidadania voltadas para a promoção do desenvolvimento numa dimensão local, regional ou nacional.

Esse equilíbrio é pautado por leis que embasam relações de colaboração na Administração Pública que, a partir da CF de 1988, garantem maior participação da sociedade nas decisões governamentais.

2.4 Leis de Responsabilidade Fiscal, Acesso à Informação e Estatuto da Cidade

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe uma visão que o Estado deve ter equilíbrio orçamentário, alcançando no gasto, no máximo, aquilo que arrecada (MACHADO, 2013). Além disso, esta norma jurídica tem intrínseca relação com o conceito de *accountability*, que envolve o dever de prestar contas, decorrente do princípio republicano, segundo o qual a atividade financeira do Estado envolve a gestão de recursos públicos e esta deve estar pautada pela transparência e eficiência (SABBAG, 2012).

Deste modo, para qualquer lado que se olhe, vê-se a tentativa do legislador de impor ao agente público observância ao interesse público

primário, assim tido o interesse de toda a coletividade, do povo, detentor do poder constituinte originário. Esta atitude engloba, também, a determinação de mecanismos garantidores da participação popular, dada a relevância do acompanhamento da gestão pública pela população.

Está disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal que o poder executivo deve consultar a população no processo de implementação do orçamento público. Antes do envio do projeto de lei para o legislativo, faz-se necessária a realização de audiências públicas para que a sociedade possa ser ouvida, visto que a transparência e o controle popular na gestão fiscal correspondem a uma norma de caráter obrigatório. Posteriormente ao envio do projeto de lei ao poder legislativo, ainda segundo o autor, a sociedade precisa ser novamente chamada a participar. Agora, porém, para que possa debater com os parlamentares como estes devem votar; se conforme a decisão da comunidade, ou de acordo com os seus interesses políticos e pessoais com relação ao projetos de interesse da sociedade. (LOCK, 2004).

O fato é que a Administração Pública é uma só, qual seja, a de gerir o bem público, visando sempre o interesse do povo, considerado interesse público primário. Corroborando tal afirmativa, há que se destacar que, como sustentado por Carvalho Filho (2011, p. 66), um dos principais motivos que inspiraram a existência do Estado foi justamente a necessidade de disciplinar as relações sociais, “seja propiciando segurança aos indivíduos, seja preservando a ordem pública, ou mesmo praticando atividades que tragam benefício à sociedade”.

Lock (2004) menciona que no Estatuto da Cidade ocorre a mesma exigência, contudo, a obrigatoriedade de se consultar a comunidade é expressa, tornando-se uma condição de legitimidade para a aprovação das gestões públicas pelas Câmaras Municipais.

É no município, segundo Lock (2004), que o cidadão tem possibilidade de exercer plenamente a sua cidadania, visto que diz respeito ao seu local de moradia e onde poderá dar início a um grande processo de transformação, através de sua participação nas decisões que lhe afetam diretamente e da inspeção das ações administrativas realizadas pelos governantes locais. E à medida que este cidadão segue nesse caminho e consolida seu nível de participação popular, conseqüentemente, dilata seu grau de compreensão com

relação ao funcionamento da máquina administrativa, aumentando sua consciência cidadã e o seu compromisso com relação às causas coletivas.

No Brasil, a partir do amadurecimento da democracia, do avanço tecnológico e da crescente exigência por serviços públicos de qualidade, percebe-se uma tendência de profissionalização da gestão pública e de uma maior participação da sociedade a esse respeito.

Conforme o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, tratando das diretrizes e dos instrumentos de gestão democrática da cidade, em seu Artigo 43, para que se garanta a gestão democrática da cidade, entre outros, deverão ser empregados como instrumentos: os debates, as audiências e as consultas públicas. Abrindo-se também a abertura para a utilização de tecnologias de informação e comunicação no que se refere à democratização do acesso à informação, ampliação das discussões e dinamização da prestação de serviços públicos, com foco na eficiência das funções governamentais.

De acordo com Marques (2010), um desenho institucional torna-se mais democrático a partir do instante em que relaciona os seguintes aspectos: canais participativos de input, motivação à participação e habilidades necessárias à participação. Dessa forma, uma representação que viabilize a inclusão política dos cidadãos abrange a noção de que estes carecem de adequados canais de input para que possam intervir nas matérias públicas, tais como pesquisas de opinião, audiências públicas e fóruns. Além de necessitarem ainda: de motivação para participar de tais assuntos, de confiança nas instituições, da convicção de que sua participação será considerada e poderá, efetivamente, fazer a diferença.

Porém, ainda segundo Marques (2010), para tanto, os atores envolvidos necessitam possuir as habilidades necessárias para tal participação. E estas habilidades encontram-se diretamente relacionadas, dentre outras, à real disponibilidade de satisfatórias informações. Nesse sentido, a lei federal nº 12.527, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, em vigor desde maio de 2012, surge como um importante instrumento de controle social pois garante ao cidadão o direito constitucional de acessar dados de órgãos executivos, legislativos e judiciários do país. Além de informar como os governos administram recursos, a lei é uma ferramenta para cobrar políticas

públicas mais eficientes, participar das decisões do Estado, inibir a corrupção e garantir o direito à memória e à verdade.

Nesse contexto, as redes de políticas públicas como a Ride-DF, objeto de estudo dessa pesquisa, apresenta-se como importantes mecanismos do fortalecimento da relação entre sociedade civil organizada e Estado.

2.5 Redes Interorganizacionais no Contexto da Administração Pública

Com base na concepção de Castells (1996), prevalece a ideia de que as redes são definidas *stricto sensu* como coleções amorfas de atores públicos, privados e sem fins lucrativos. Para outros autores, as redes são vistas como um processo natural decorrente da abertura econômica e democratização (MANDELL, 1999), enquanto para outros se referem ao domínio do setor privado sobre o setor público, decorrente do processo da perda de legitimidade deste último (PETER; PIERRE, 1998).

Nohria (1992) aponta para a existência de três principais razões para o crescente aumento do interesse nas relações interorganizacionais, uma vez que estas correspondem à base das redes interorganizacionais:

a) a maior exposição das organizações a ambientes cada vez mais competitivos, demandando a reestruturação das antigas formas organizacionais tornando-as mais flexíveis e capazes de se ajustar mais rapidamente aos novos padrões;

b) o estabelecimento de processos de produção mais flexíveis e desintegrados devido ao crescente desenvolvimento tecnológico; e

c) o amadurecimento da rede por meio da expansão das disciplinas acadêmicas voltadas para os estudos organizacionais.

Segundo Van de Ven (1976), existindo o relacionamento entre duas ou mais organizações, cria-se um sistema social dotado dos seguintes elementos:

a) estabelece-se um comportamento que vise o alcance de seus objetivos coletivos e individuais;

b) os processos de interdependência surgem da separação de tarefas e funções entre os membros; e

c) a ocorrência de um relacionamento interorganizacional de identidade única, independentemente da particularidade de cada um de seus membros.

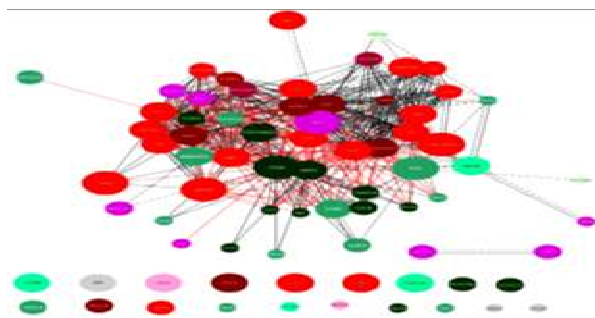
As organizações que vêm a aderir a esta nova formatação organizacional apresentam um sistema constituído pela interseção de segmentos de sistemas autônomos e objetivos. Os componentes da rede são tanto autônomos quanto dependentes em relação a ela e podem, ainda, fazer parte de outras redes e/ou de outros sistemas voltados para outros objetivos (CASTELLS, 2001).

Nas redes de políticas públicas, o governo utiliza sua capacidade de influência e persuasão ao buscar estabelecer a institucionalização de parcerias formais e informais firmadas entre os setores público e privado. Neste contexto, enfatiza-se o papel articulador do Estado, que deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. Assim, a comunicação assume papel preponderante nas relações institucionais baseadas em redes.

A proliferação de redes políticas representa mudança na forma de entender as políticas públicas e o papel do Estado – rompe-se com a ideia de um Estado monolítico. A capacidade de penetração dele é cada vez mais extensa. Cresce gradativamente o poder da ação estatal (capacidade de intervenção) na incidência sobre temas mais amplos, mas também pode aumentar a capacidade de participação de grupos sociais diversos.

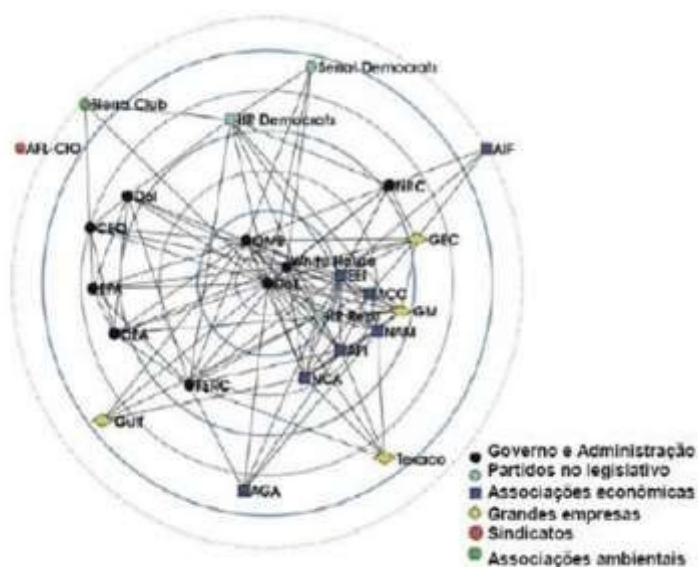
Cada política pública tem seu próprio emaranhado de atores, se estrutura por meio de seus próprios canais institucionalizados e segue uma dinâmica distinta na qual pode predominar o conflito ou o consenso em torno de objetivos ou estratégias. A seguir, exemplos de redes de políticas públicas representadas graficamente:

Figura 6 - Rede referente ao debate sobre a nova lei ambiental brasileira em 2012



Fonte: CAMPOS (2014).

Figura 7 - Rede do setor de energia dos Estados Unidos



Fonte: Campos (2014).

As figuras 6 e 7 revelam um emaranhado de relações interorganizacionais envolvendo os diversos grupos de interesses que visam, em ambos os casos, garantir suas demandas através de interação e participação nos processos de decisão governamental.

Segundo Calmon e Maranhão (2013), o conceito de redes de políticas públicas refuta a ideia tradicional de que o governo pode ser visto como um agente independente dentro do processo político. Na perspectiva tradicional, o governo, no exercício do poder, teria condições de gerar expectativas à população no atendimento de suas demandas via políticas públicas e programas governamentais que seriam implementados por critérios técnicos e racionais, havendo assim, a separação entre a política e a administração, uma

vez que as decisões de interesse da sociedade seriam tomadas exclusivamente pelos gestores públicos.

Entretanto, essa condição não se sustenta, pois, dentro da Administração Pública, de acordo com Calmon e Maranhão (2013, p. 43) “grandes planos de desenvolvimento e diferentes conjuntos de políticas públicas concebidas dentro do princípio da separabilidade enfrentaram grandes obstáculos na sua concepção e implementação e, conseqüentemente, grande parte dos resultados esperados não se concretizou”.

A alternativa a essa separação, ainda segundo Calmon e Maranhão (2013, p. 45) “é a noção de que políticas públicas são “inseridas” (*embeddedness*) em uma estrutura específica que combina elementos dos setores público e privado, assim como da sociedade civil”.

A partir da Constituição de 1988 é que debates acerca de uma maior participação da sociedade civil nas decisões inerentes ao orçamento público passam a receber maior importância e visibilidade. Passa-se a envolver atores sociais distintos no processo de decisão sobre os recursos públicos, modificando-se o modelo de gestão pública brasileiro (ANHUCCI e SUGUIHIRO, 2013), e dentro desse escopo, a concepção de redes interorganizacionais vem sendo cada vez mais utilizada.

Ainda segundo Anhucci e Suguihiro (2013, p. 89), somente “a partir da negociação, da administração dos conflitos de interesses, das deliberações políticas e da ocupação dos espaços públicos” é que será propiciada a abertura de um universo de possibilidades capazes de superar as posturas autoritárias e viabilizar a implementação de uma gestão pública mais democrática.

Segundo Chauí (1994), o fato de a população não se apropriar efetivamente dos espaços públicos se deve, parcialmente, à existência de uma estrutura social e política que historicamente restringiu o ingresso da população nas decisões políticas. Porém, a partir da década de 1980, inicia-se no Brasil um movimento contrário à estrutura fechada do Estado por meio de lideranças sindicais, movimentos sociais e outras manifestações da sociedade civil organizada, deixando marcadas na história importantes conquistas consolidadas na Constituição de 1988.

Esse movimento, segundo Telles (1999, p. 35), possibilitou a “construção de espaços plurais de representação de atores coletivos

reconhecidos como interlocutores válidos no cenário nacional”. Ainda segundo a autora:

[...] está aberta a possibilidade da construção de novas formas de regulação das relações sociais através dos “rituais da negociação”, ancorados no terreno dos conflitos, abertos à pluralidade de problemas e temas emergentes que não encontram lugar no espaço unitário estatal, às contingências sempre imprevisíveis do conflito social e que deslocam o poder do Estado como árbitro exclusivo, bem como ampliam as fronteiras das relações de direito para além do que é definido como código jurídico e regra formal da lei [...]. A questão diz respeito à possibilidade da construção, entre, Estado, economia e sociedade, de arenas públicas que deem visibilidade aos conflitos e ressonância às demandas sociais, permitindo, no cruzamento das razões e dos valores que conferem validade aos interesses envolvidos, a construção de parâmetros públicos que reinventem a política no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos (TELLES, 1999, p.12).

Ressalta-se, dessa forma, que as redes são de vital importância para o fortalecimento da participação popular na medida em que funcionam como mais um canal de interação entre os gestores públicos e a sociedade civil com vistas à implementação do orçamento público e ao controle de políticas públicas.

3 METODOLOGIA

O presente capítulo traz aspectos referentes aos procedimentos metodológicos aplicados nesse trabalho, delineando o tipo de pesquisa utilizado em relação aos meios e aos fins, o universo de pesquisa e os procedimentos de coleta e análise de dados.

3.1 Classificação da Pesquisa

A pesquisa buscou investigar em que medida a governança participativa nos municípios mineiros de Unaí e Buritis, por meio dos conselhos de políticas e dos planos diretores municipais, tem influenciado o planejamento, a implementação e o controle do orçamento público. Portanto, para a realização deste trabalho, foram utilizadas técnicas de pesquisa qualitativa, tendo por base o tipo de pesquisa descritiva. Trata-se de um tipo de pesquisa que para Vergara (2010) é aquele que descreve as características de um determinado fenômeno ou população, que também estabelece a relação entre as variáveis e os fatos, já que não há tentativa de traduzir o objeto de pesquisa em números, sendo utilizados instrumentos metodológicos de cunho expositivo que visam investigar e descrever características peculiares a uma determinada realidade, configura-se assim, um estudo de caso.

Conforme Araújo *et al.* (2008) o estudo de caso corresponde a uma abordagem metodológica investigativa especialmente indicada à compreensão, exploração ou descrição de acontecimentos e contextos complexos nos quais possam estar simultaneamente envolvidos múltiplos fatores. O autor afirma que este método de abordagem se adapta à investigação, quando o investigador é confrontado com situações complexas e de difícil identificação das variáveis do problema ou fenômeno que se pretende analisar.

Considera-se a pesquisa descritiva mais adequada a esta proposta, tendo em vista que seu foco é coletar, ordenar, classificar dados a fim de descrever determinados fenômenos, aspectos de uma população, analisar a

distribuição de características ou atributos ou a analisar a relação entre variáveis (RICHARDSON, 2012; TRIVIÑOS, 2011).

Segundo Vergara (2010), neste tipo de pesquisa ocorre observação, registro, análise, classificação e interpretação dos fatos, sem que haja a interferência de pré-conceitos do pesquisador. Os autores em referência, afirmam ainda que esse tipo de pesquisa demanda do investigador uma série de informações e dados acerca do que se deseja pesquisar.

A pesquisa descritiva é definida como sendo aquela a ser adotada com base em seus fins e também nos meios a serem utilizados para alcançar o objetivo central (PRODANOV e FREITAS, 2013).

Para a consecução dos objetivos de pesquisa, foram empregados três procedimentos metodológicos principais: revisão de literatura, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. A análise dos dados utilizou análise de conteúdo (BARDIN, 1994), a partir de categorias. Nessa análise, as categorias são rubricas ou classes que reúnem um grupo de elementos (unidades de registro) em razão de características comuns. No caso desta pesquisa, serão agrupados conforme a análise documental e a frequência de resposta dos entrevistados, a partir dos objetivos específicos (FURTADO, 2011).

As entrevistas foram realizadas a partir de entrevistas semiestruturadas junto aos gestores públicos municipais, membros da sociedade civil organizada, representada por componentes de conselhos de políticas públicas municipais e associações representativas municipais, e ao gestor público que respondeu pelas ações da Ride-DF.

O paradigma estruturante da pesquisa é interpretativista, que pode ser entendido como o paradigma fenomenológico. Segundo Saccol (2009), a pesquisa interpretativista assume que os resultados de uma investigação não são os fatos em si ou uma realidade considerada objetiva, mas a interpretação do pesquisador sobre as interpretações dos indivíduos que participam em um determinado fenômeno.

3.2 Universo da Pesquisa

A pesquisa foi concentrada nas cidades de Unaí e Buritis, localizadas no estado de Minas Gerais por serem importantes polos microrregionais de desenvolvimento, uma vez que os municípios citados são, respectivamente, o primeiro e o terceiro produtores de grãos do estado (IBGE, 2010), por estarem inseridas na mesma mesorregião geográfica do estado: noroeste mineiro (IBGE, 2008); possuírem índices de desenvolvimento humano (IDH) de (0,736 e 0,672) e PIB *per capita* (18.036,46 e 16.647,80) segundo dados do IBGE de 2010, respectivamente, semelhantes, além de ser a região de atuação profissional do pesquisador e fazerem parte da Ride-DF, o que permitiu análises importantes do ponto de vista investigativo.

De acordo com o Ministério da Integração Nacional, os recursos públicos destinados às Rides (Redes Integradas de Desenvolvimento) visam promover o seu desenvolvimento global e se destinam ao seguinte: sistema viário, transporte; serviços públicos comuns; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico; uso, parcelamento e ocupação do solo; proteção ao meio ambiente; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; combate às causas de pobreza e fatores de marginalização; serviços de telecomunicação; turismo e segurança pública (IPEA, 2013).

As Rides contam com um Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento (Coaride), cuja função é coordenar e decidir sobre a execução de programas e projetos de interesse da Região Administrativa. Entre os seus membros, estão representantes da União, estados e municípios integrantes. A lei de criação prevê um Programa Especial de Desenvolvimento para a Região Integrada, com as ações de desenvolvimento, os instrumentos para tratar dos serviços e tarifas comuns, e o envolvimento institucional, com as parcerias entre o setor público e a sociedade civil.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a área de abrangência da Ride é de 50.612 km², na qual abriga 1.057.358 habitantes, com densidade demográfica de 20,9 habitantes/km² (IBGE, 2007).

A Ride/DF é constituída pelo Distrito Federal, pelos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unaí, Buritis, Cabeceira Grande, no Estado de Minas Gerais (IBGE, 2007). A configuração territorial da RIDE/DF e Entorno pode ser visualizada na Figura 8 a seguir:

Figura 8 – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno-RIDE-DF



Fonte: IPEA (2013).

De acordo com o artigo 3º do Decreto 7.469, de 2011, que regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 1998, Poder Executivo está autorizado a criar a Ride e a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. São considerados interesses da Ride os serviços públicos comuns ao Distrito Federal, aos Estados de Goiás e Minas Gerais e aos Municípios que os integram, relacionados com as seguintes áreas: infraestrutura; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento

básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública; uso, parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; serviços de telecomunicação; turismo; e segurança pública (IPEA, 2013).

No tocante ao perfil sociodemográfico dos municípios que compõem a RIDE, a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), com base em dados do IBGE e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), apresenta os seguintes dados relativos à área, população, Produto Interno Bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo Tabela 3 abaixo:

Tabela 3 - Perfil sociodemográfico dos municípios da Ride/DF

N°	UF	Município	Área (Km²)	População (2010)	PIB per capita/2009	IDH/2000
01	GO	Abadiânia	1.045,126	15.757	6.159,40	0,723
02	GO	Água Fria de Goiás	2.029,413	5.090	16.736,45	0,695
03	GO	Águas Lindas de Goiás	188,384	159,378	3.831,77	0,717
04	GO	Alexânia	847,893	23.814	14.699,21	0,696
05	GO	Cabeceiras	1.127,604	7.354	16.546,09	0,695
06	GO	Cidade Ocidental	389,920	55.915	4.064,71	0,795
07	GO	Cocalzinho de Goiás	1.789,039	17.407	7.374,50	0,704
08	GO	Corumbá de Goiás	1.061,954	10.361	6.697,92	0,716
09	GO	Cristalina	6.162,056	46.580	23.421,79	0,761
10	GO	Formosa	5.811,782	100.085	7.751,62	0,75
11	GO	Luzilândia	3.961,118	174.531	9.715,27	0,756
12	GO	Mimoso de Goiás	1.386,914	2.685	10.106,04	0,664
13	GO	Novo Gama	194,148	95.018	3.968,99	0,742
14	GO	Padre Bernardo	3.138,860	27.671	5.715,61	0,705
15	GO	Pirenópolis	2.205,008	23.006	8.693,12	0,713
16	GO	Planaltina	2.538,196	81.649	4.723,97	0,723
17	GO	Santo Antônio do Descoberto	944,046	63.248	3.991,43	0,709
18	GO	Valparaíso de Goiás	60,525	132.982	5.595,23	0,795
19	GO	Vila Boa	1.060,170	4.735	14.588,56	0,674
20	MG	Buritiz	5.225,179	22.737	19.099,79	0,733
21	MG	Cabeceira Grande	1.031,313	6.453	19.761,29	0,73
22	MG	Unaí	8.447,098	77.575	16.776,38	0,812
23	DF	Brasília	5.787,784	2.570,160	50.438,46	0,844

Fonte: IBGE e PNUD (2015).

Analisando o perfil sociodemográfico dos municípios da Ride/DF, nota-se que há diferenças consideráveis no tocante à área, PIB, IDH e população. Com base nesta constatação, há que se destacar que uma das principais metas da Ride/DF é minimizar tais disparidades, promovendo o desenvolvimento equilibrado dos municípios que a compõem (IPEA, 2013).

3.3 Procedimentos de Coleta de Dados

Posteriormente à definição do projeto, segundo Prodanov e Freitas (2013), o processo de desenvolvimento da pesquisa se inicia com a coleta de dados e informações, tecnicamente levantadas, avaliados e interpretados para que possam ser utilizadas de acordo com o objetivo da pesquisa.

Conforme Furtado (2011), entende-se por “coleta de dados” a etapa do método de pesquisa, no qual o objetivo é o alcance de dados reais. Nessa fase define-se onde e como se dará a realização da pesquisa. Determinando-se o tipo de pesquisa, o universo da pesquisa, a amostragem necessária, as ferramentas de coleta de dados e o método de tabulação e análise dos dados obtidos. É a fase da pesquisa em que se reúne dados através de técnicas específicas.

Relativo aos procedimentos de coleta de dados, foi realizada uma pesquisa documental das atas de reuniões de conselhos e associações representativas municipais, das Leis de Responsabilidade Fiscal e Acesso à Informação e o Estatuto da Cidade, tendo como foco nos Planos Diretores Municipais das cidades estudadas dessa pesquisa.

A pesquisa documental, segundo Prodanov e Freitas (2013), divide-se em dados primários e secundários. Dados primários ou fontes primárias são aquelas observações de primeira instância, ou seja, aquelas provenientes dos próprios órgãos que apontam as informações, sejam estes órgãos oficiais ou particulares.

Aqueles dados que já se encontram disponíveis e acessíveis para o desenvolvimento de uma pesquisa são chamados de fontes secundárias ou dados secundários, uma vez que correspondem a “dados de segunda-mão”. Porém, deve-se ressaltar que essa expressão não possui caráter pejorativo, indicando apenas que se tratam de dados já existentes e que não foram coletados especificamente para o trabalho em questão (PRODANOV e FREITAS, 2013).

Existem distintas fontes de dados secundários tais como: livros, jornais, registros estatísticos, periódicos, cartas, entre outros. À pesquisa realizada exclusivamente por meio da utilização de dados secundários, dá-se o nome de pesquisa bibliográfica. Em contrapartida, os dados extraídos e tabulados pelo próprio pesquisador são chamados de dados primários. Uma vez que se tratam de informações em “primeira-mão”, visto que não se encontrarem registrados em nenhum outro documento (GIL, 2012).

Podendo-se, segundo Furtado (2011), utilizar ambos no desenvolvimento de uma pesquisa. Sendo o fator determinante da escolha dos dados utilizáveis:

- A disponibilidade de informações adequadas e confiáveis;
- A credibilidade das fontes dessas informações;
- A compatibilidade das informações disponíveis com os objetivos do pesquisador que deseja reutilizá-los.

De acordo com Prodanov e Freitas (2013, p. 42), esse tipo de pesquisa é caracterizada por “materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”.

Outra fase da pesquisa consistiu em levantamento de campo, caracterizado, segundo Gil (2012), pela interrogação direta das pessoas através de uma conversa informal. Nesta pesquisa, foi investigada a percepção dos atores do processo orçamentário a respeito da governança participativa, contrapondo essa percepção ao conteúdo dos documentos, haja vista que esse procedimento pode revelar contradições entre a “teoria” e a “prática”.

Também como instrumento de coleta de dados, após contato prévio com os participantes e posterior aceite de livre participação, foi realizada entrevista com uso de gravador de áudio e roteiro semiestruturado.

Segundo Richardson (2012), nesse tipo de entrevista, o pesquisador conhece previamente os aspectos que se pretende pesquisar e com base neles formula os pontos a serem tratados na entrevista.

Os entrevistados foram os membros das instituições governamentais e da sociedade civil organizada, sendo: um técnico de planejamento designado pela RIDE/DF, um relator do orçamento público, um técnico legislativo designado para falar sobre o orçamento, um secretário municipal da fazenda, um técnico de planejamento municipal, representando o secretário de planejamento municipal, quatro membros de conselhos de cada município que abarcaram as áreas de saúde; políticas para idosos; educação; criança e adolescente e assistência social indicados em sua maioria pelas prefeituras, um membro de associação representativa de cada município, indicados também pelas prefeituras, totalizando 15 pessoas, conforme quadro abaixo. Os roteiros semiestruturados utilizados na entrevista constam nos apêndices I, II e III.

Quadro 2 - Relação de Entrevistados

ENTREVISTADOS	FUNÇÃO/CARGO
Entrevistado 1	Técnico de planejamento da RIDE/DF
Entrevistado 2	Técnico de planejamento legislativo do orçamento do município de Unaí
Entrevistado 3	Relator do orçamento do município de Buritis
Entrevistado 4	Presidente do conselho municipal de saúde de Buritis
Entrevistado 5	Secretário municipal de fazenda de Buritis
Entrevistado 6	Presidente do conselho municipal de idosos de Unaí
Entrevistado 7	Presidenta de associação representativa municipal de Buritis
Entrevistado 8	Presidenta do conselho municipal da criança e do adolescente de Unaí
Entrevistado 9	Presidente do conselho municipal de educação de Unaí
Entrevistado 10	Presidenta do conselho municipal de assistência social de Unaí
Entrevistado 11	Presidenta do conselho municipal de educação de Buritis
Entrevistado 12	Técnico da secretaria de planejamento de Unaí
Entrevistado 13	Presidente do conselho municipal de idosos de Buritis
Entrevistado 14	Presidente do conselho municipal de saúde de Unaí
Entrevistado 15	Presidenta do conselho municipal de assistência social de Buritis

Fonte: Elaboração própria

Com a finalidade de apresentar o caminho lógico da pesquisa, foi elaborado o quadro a seguir mostrando as ações e os procedimentos metodológicos com referências teóricas correspondentes a cada objetivo específico apresentado na introdução desse projeto.

Quadro 3 – Procedimentos Metodológicos

Objetivos Específicos (O.E.)	Ação	Procedimentos Metodológicos e Referências
1-Averiguar como os conselhos de políticas públicas e planos diretores municipais se relacionam com o governo local no âmbito do planejamento, implementação e controle do orçamento público, com base nas leis de Responsabilidade Fiscal, Acesso à Informação e o Estatuto das Cidades.	Discorrer sobre o relacionamento entre as instituições formais e não formais no âmbito do orçamento público dos municípios estudados.	- Análise documental (Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso à Informação, Estatuto das Cidades e atas de reuniões dos conselhos municipais, seguindo modelo histórico-descritivo (KERLINGER,1980); -Entrevista semiestruturada (MINAYO,1994). - Entrevistados: Conselheiros de políticas públicas, membros de associações representativas, relatores do orçamento nas câmaras legislativas e secretários municipais envolvidos com a questão.
2-Como ocorre a coordenação, a cooperação e	Interpretar o fenômeno estudado junto aos	-Entrevista semiestruturada (MINAYO,1994).

a comunicação entre os agentes públicos e a sociedade civil organizada, tendo em vista a participação popular na definição das prioridades, implementação e fiscalização do orçamento público dos municípios estudados.	entrevistados selecionados.	-Entrevistados: Técnico de planejamento da RIDE-DF, conselheiros de políticas públicas, membros de associações representativas, relatores do orçamento nas câmaras legislativas e secretários municipais envolvidos com a questão.
3-Verificar se a RIDE/DF possui mecanismos de participação popular no âmbito das relações institucionais desenvolvidas junto aos municípios estudados tendo em vista o orçamento público.	Interpretar o fenômeno estudado junto aos entrevistados selecionados.	- Entrevista semiestruturada (MINAYO, 1994) -Entrevistados: Técnico de planejamento da RIDE-DF, conselheiros de políticas públicas, membros de associações representativas, relatores do orçamento nas câmaras legislativas e secretários municipais que tratam da questão.

Fonte: Elaboração própria

3.4 Procedimentos de Análise de Dados

Após finalizadas as etapas de coleta e tabulação de dados, o pesquisador deverá já possuir todos os dados necessários para a conclusão de seu trabalho. Ou seja, neste momento a resposta ao problema de pesquisa já deve ter sido alcançada. Inicia-se, assim, a etapa da análise dos dados da pesquisa, que antecede à etapa final de apresentação das considerações finais.

O tratamento e a análise dos dados nesta pesquisa levaram em conta uma abordagem predominantemente qualitativa. O método qualitativo se difere dos métodos quantitativos, uma vez que prescinde de instrumentos estatísticos (RICHARDSON, 2012). A opção se justifica frente à natureza do fenômeno estudado e do problema de pesquisa. Segundo Richardson (2012), além de ser uma opção do investigador, análises qualitativas podem ser adequadas para entender a natureza de determinado fenômeno social.

Optou-se pela análise de conteúdo, que, conforme Minayo (1996) é uma forma de impor um corte entre as intuições e as hipóteses que possibilitam encaminhar interpretações mais definitivas.

Assim, conforme Bardin (2006) foram realizados os procedimentos de pré- análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação, ou seja, a explicitação, sistematização e expressão de conteúdo

de mensagens para se estabelecerem deduções lógicas e justificadas sobre tais mensagens. (BARDIN, 2006).

Nesse aspecto, após a observação *in loco* e a realização das entrevistas, foram feitas as transcrições, a sistematização e a análise de conteúdo tendo como referência os objetivos específicos pautados nessa pesquisa. As transcrições das entrevistas possibilitaram maior aproximação com o universo da pesquisa, como o conhecimento das informações de forma mais sistematizada.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados serão discutidos com base em categorias de análise, de acordo com os objetivos específicos da pesquisa, representadas por: 1) relacionamento dos governos locais e sociedades civis organizadas no âmbito da implementação do orçamento público, com base nas leis de responsabilidade fiscal, acesso à informação e o estatuto das cidades; 2) colaboração entre instituições governamentais e sociedades civis locais no âmbito dos orçamentos públicos, em que foram apresentadas informações sobre a participação popular na definição das prioridades, execução e fiscalização dos mesmos; 3) mecanismos de participação popular desenvolvidos pela RIDE-DF no âmbito das relações institucionais tendo em vista à promoção do orçamento público junto aos municípios estudados.

4.1 Implementação do Orçamento Público com base nas Leis de Responsabilidade Fiscal, Acesso à Informação e o Estatuto das Cidades

Ao analisar documentos como a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF e a Lei de Acesso à Informação-LAI, entende-se que a governança participativa é representada entre outras questões, pelo controle e pela transparência.

O Controle é uma norma capaz de subordinar a ação da Administração Pública aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, cuja comprovação condiciona-se ao efetivo exercício dele. Os tipos e formas de controle da atividade administrativa variam segundo o poder, órgão ou autoridade que o exercita ou o fundamenta, o modo e o momento de sua efetivação.

A transparência, eleita ao lado da legalidade, da impessoalidade e da moralidade como um dos mais relevantes princípios a que deve ser submetida à Administração Pública, visa proporcionar o maior grau de perceptibilidade às ações governamentais. Conforme se depreende, é muito mais do que um objetivo ou um princípio da gestão pública. Na realidade, ela decorre de uma

obrigação, imposta aos gestores públicos, no sentido de não somente cumprir eficientemente suas missões, segundo os mandamentos constitucionais e legais, mas também de demonstrar a toda a sociedade, que o fizeram conforme o estabelecido nos orçamentos, nos relatórios gerenciais e nas suas prestações de contas, cujos resultados deverão ser submetidos à aprovação da sociedade.

Os artigos 48 e 49 da LRF expõem claramente essa situação:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal aos quais será dada ampla divulgação, inclusive através de meios eletrônicos de acesso público:

- os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias;
- as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- o Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e
- o Relatório de Gestão Fiscal.

A transparência será assegurada, também, mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. Para o atendimento à essa premissa, é importante ressaltar que a LAI se torna um instrumento bastante relevante e indispensável pois garante às pessoas a obtenção de dados que irão subsidiar as decisões.

A nova prática administrativa imposta pela LRF, enseja um processo de interação permanente entre os gestores e os cidadãos. Nesse sentido, a transparência inicia-se com uma ação do gestor através da qual demonstra e comprova, periodicamente, e com o maior detalhamento possível, o que foi realizado e quais os benefícios sociais decorrentes. À sociedade, a quem é direcionada a comprovação dos resultados, cabe avaliar e aprovar ou exigir novos esclarecimentos ou até mudança de rumos na gestão.

Ocorre, porém, que na prática, no que se refere à presente pesquisa, tem havido falta de transparência na implementação e no controle do orçamento público, o que tem gerado, segundo o entrevistado, frustração.

O processo de participação política no município é muito deficiente. Na verdade, existe participação da sociedade civil nos conselhos que você está chamando de conselhos de políticas públicas, que nós aqui

chamamos de conselhos municipais. Esses conselhos se reúnem com uma certa regularidade, mas o nível de discussão que acontece neles não são discussões que levam à maior participação e qualificação das políticas públicas. São incapazes, por exemplo, até de reformular diagnóstico quanto mais de propor algum tipo de agenda para o gestor da área, para administração pública como um todo. Isso acontece entre outras coisas, porque a maior parte dos conselheiros não entende de administração pública, não entende como funciona o processo de participação política. Eles têm interesse naquela área em particular, mais eles não vêm como transformar suas demandas, as suas inquietações em problemas e encaminhar soluções para isso, então o nível de participação é muito ruim. Eles, por exemplo, não se comunicam, não conseguem sair, por exemplo, daquela dinâmica de discussão dos problemas específicos daquela área, das especificidades. Então a sensação que temos é que os conselhos estão sempre discutindo os mesmos problemas, estão sempre apontando as mesmas soluções que muitas vezes não são soluções para esses problemas, não conseguem sair disso. Isso gera um sentimento de frustração para a administração e, acredito, para os conselheiros também (Entrevistado 12, 2015).

É uma situação bem crítica aqui no nosso município. Infelizmente, o conselho municipal de educação não é convidado a participar de elaboração nenhuma, nem do PPA, nem planejamento orçamentário, nem do PLENA da própria secretaria municipal de educação. Não é participativo. Infelizmente, o conselho municipal de educação de Unaí é simplesmente fiscalizador. Não temos essa abertura junto ao poder público. (Entrevistado 9, 2015).

Com relação aos planos diretores municipais que estão previstos na Lei do Estatuto das Cidades e que representam também uma tentativa de fazer com que a comunidade juntamente com o governo local discuta ações para a melhoria dos municípios, estão desatualizados e inoperantes.

O Plano diretor do município de Unaí teve sua última versão publicada em 2003, através da lei nº 44 do ano citado. Já o plano diretor de Buritis foi publicado pela última vez em 2009, através da lei complementar nº 60.

Os entrevistados sabem que precisam adotar o que determinam esses planos, mas não têm agido nessa direção.

No âmbito do planejamento do orçamento público, quando se fala em participação dentro do plano diretor, desde o início do atual mandato, 2013, que não é realizado nenhum tipo de audiência pública para apreciação, para discussão do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual, e as discussões relacionadas ao orçamento elas não chegam aos conselhos municipais. Os conselhos municipais discutem questões mais operacionais, de gestão das áreas que eles estão vinculados, mais essa discussão. Não chega aos conselhos. Com relação ao plano diretor, o nosso já há muitos anos não sofre alteração, então não existe esse processo de consulta, de diálogo com a sociedade com relação ao plano diretor (Entrevistado 12, 2015).

Os vereadores vão começar a votar agora no final do ano, um projeto que acabou de chegar na câmara que é sobre a lei de parcelamento de solo, é uma lei muito importante e que Buritis está muito atrasado nisso. Nosso plano diretor, se não me engano, é de 2009. Precisa passar por uma atualização (Entrevistado 3, 2015).

O plano diretor municipal aqui é uma questão nova. O legislativo já tem se organizando para atualizá-lo (Entrevistado 5, 2015).

Corroborando com esse contexto, atas de reuniões dos conselhos municipais e associações representativas indicam que essas instituições são meramente consultivas, o que pode ser confirmado através dos depoimentos abaixo:

Percebo que esse conselho era para ser mais atuante e deliberativo....ele teria poder para isso, mas é mais consultivo. Acaba ficando para outros conselhos [deliberação], por exemplo, o conselho do Fundeb, vejo que é mais deliberativo, o conselho para provimento da merenda escolar também é. Acho que tem uma grande falha, ele precisa ser repensado, precisa ter mais reuniões, eu percebo que são poucas reuniões, é um conselho que não é atuante (Entrevistado 11, 2015).

A participação é precária. Participo do conselho do direito da criança e do adolescente e do conselho de assistência social. O conselho de assistência social é mais proativo, a maioria dos membros são da sociedade civil. Mesmo com a participação mais ativa, acontecem muitos embates, é uma luta que temos que travar para conseguir alguma coisa. Estamos em uma administração onde os conselhos não têm espaço nenhum. Para você ver, são três anos de administração e não conseguimos sentar com o prefeito para dizer o que queremos. Ontem eu fiquei sabendo no conselho de saúde que o orçamento já está na Câmara. Não foi passado pelo conselho, por nenhum dos conselhos, não foi discutido, não foi passado para apreciação, para discussão, para nada, já foi direto para a Câmara. Não existe participação no orçamento. Já vem, engessado, aprovado, só pra gente chegar e dizer o amém (Entrevistado 10, 2015).

Ante o exposto, a implementação do orçamento público através do relacionamento interinstitucional tem sido incipiente e ineficaz diante da governança participativa que é pautada, entre outros aspectos, por leis, regulamentos e normas que visam garantir a transparência e o controle da questão fiscal.

Nesse cenário, Semeraro (1999, p.37) diz que “[...] o lugar decisivo onde se gestam os diversos projetos hegemônicos é o amplo e contraditório espaço da sociedade civil”, onde “[...] se estabelecem lutas de sistemas, lutas entre modos de ver a realidade”. Sendo, deste modo, o lugar no qual a política

necessita estar sempre presente. De acordo com Burgos (2007), faz-se mandatório um modelo democrático que possua condições de perceber o verdadeiro sentido do político que demanda dar centralidade a questão do poder e do antagonismo. Assim sendo:

[...] o ideal de uma democracia pluralista não se pode alcançar em um consenso racional na esfera pública. Esse consenso não pode existir. Devemos aceitar que cada consenso existe como resultado temporário de uma hegemonia provisória, como estabilização do poder e que ele sempre acarreta alguma forma de exclusão. Ideias de que o poder poderia ser dissolvido por meio de um debate racional e de que a legitimidade poderia ser baseada na racionalidade pura são ilusões que podem colocar em risco as instituições democráticas (BURGOS, 2007, p. 132).

A discussão relativa ao orçamento público no espaço dos Conselhos de Políticas Públicas, dessa forma, necessitaria estar ajustada pela contestação e enfrentamento dos diferentes interesses objetivando que não prevaleça a visão unilateral de uma classe dominante.

4.2. Colaboração entre as Instituições Governamentais e Sociedades Civas Locais na Esfera da Implementação do Orçamento Público

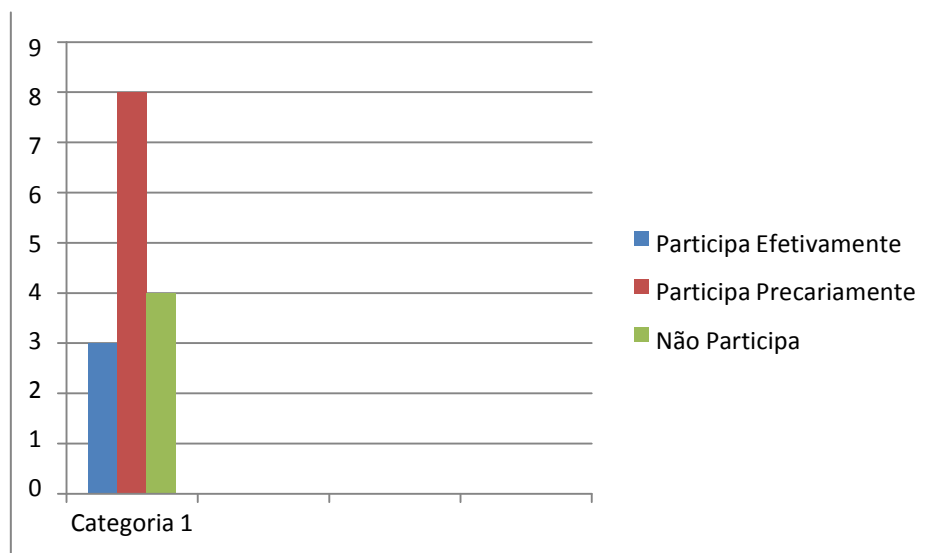
Na Gestão pública e privada, colaboração tem sido a palavra de ordem, pois, na atualidade, ela se faz presente uma vez que as instituições precisam umas das outras para atender a sociedade. Nesse contexto, surgem cada vez mais parcerias entre as instituições vindo a integrar ações que têm por objetivo a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos uma vez que ela transforma as pessoas por meio de suas ações (SANTOS, 2011).

Colaborar consiste na possibilidade de se poder ajudar e de ser ajudado sendo inúmeros os métodos de estabelecimento de parcerias como, por exemplo: cooperativas, clubes, ONGS, entre outros.

Ao classificar-se o nível de participação social na implementação das políticas públicas no que se refere ao processo orçamentário, observou-se que os municípios apontados na pesquisa possuem um sistema de governança

debilitado, em que não há participação efetiva das comunidades nos processos decisórios, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Participação nos processos decisórios orçamentários em 2015



Fonte: elaboração própria.

O gráfico aponta para a falta de participação efetiva da sociedade civil, representada nesse caso, pelos entrevistados. Apenas três dos quinze alegaram ter tido participação ativa, com um bom funcionamento dos conselhos, em que a comunidade é convidada a compartilhar dos processos decisórios da administração. A maioria afirma que a participação é precária e quatro deles relatam que não há participação.

Tomando estas considerações por base e confrontando-as com os relatos desta pesquisa, fica bastante clara a falta de colaboração através da coordenação, cooperação e comunicação entre as instituições formais e não formais em relação às práticas participativas no âmbito do orçamento público.

Em minha opinião, hoje, estamos com um processo de comunicação, coordenação e cooperação, quase que inexistente. Essas são questões que não estão sendo pensadas dentro da prefeitura de Unai nem com relação ao orçamento, nem com relação às políticas públicas como um todo (Entrevistado 10, 2015).

A maioria dos entrevistados alega que esta participação é instável apoiando-se no discurso de que o interesse da população na participação da

vida pública de seus municípios ainda é muito reduzido, ficando aquém das necessidades reais da sociedade. Apesar de atentarem para a implantação de alguns mecanismos de participação, como a execução de audiências públicas, reconhecem a necessidade de melhoria dessa participação, principalmente associada à execução orçamentária, e evidenciam também a falta de espaço dos conselhos, pois as decisões já vêm engessadas.

A participação popular ainda tem sido pequena. Já começamos a implantar alguns mecanismos de participação como a realização de audiências públicas. No ano passado já teve algumas. Esse ano, o orçamento está sendo encaminhado agora. Já estão organizando lá [legislativo] para marcar audiências, mas é intermediário, não é uma coisa, como diria...ativa, é bastante inativa ainda, está em fase de implementação, em fase embrionária (Entrevistado 5, 2015).

Muito baixa, muito pouca [participação] quando você fala aí principalmente na parte de decisões ou de elaboração de políticas públicas. Na minha visão [a causa da baixa participação] é um conjunto de fatores que vem desde à falta de convite da administração, passa pela questão da formação educacional, pela falta de conhecimento da própria administração pública chegando até ao desinteresse das pessoas...elas desacreditam um pouco no serviço público e não tem também o interesse em participar, a verdade é essa, porque mesmo quando você estimula, quando existe ações para que tenha essa participação, as pessoas simplesmente não vão (Entrevistado 6, 2015).

Para a maioria dos conselheiros e membros de associações representativas entrevistados, a participação comunitária é uma ferramenta democrática capaz de propiciar experiências que culminem em decisões eficazes para esses municípios.

A participação popular só tende a enriquecer tudo que se passa no campo político, quanto mais participação popular, mais as pessoas irão se interessar pelo assunto, mais as coisas tendem a ser ficar melhores. Como o orçamento é todo bolo de dinheiro que vai ser dividido entre as repartições públicas, então é de total importância a participação da população nessas questões (Entrevistado 9, 2015).

Percebe-se que os entrevistados compreendem a necessidade da participação popular e que esta tende a enriquecer o espaço público, entretanto, eles não conseguem estabelecer uma agenda relativa ao assunto. A grande maioria dos entrevistados alegou não haver nenhum tipo de mecanismo de participação popular nem participação do conselho na elaboração de planejamentos orçamentários do município, segundo eles, pela

falta de estímulo da administração atual. O que existe é a obrigação implícita na constituição do conselho a fim de que sejam aprovados determinados projetos pré-estabelecidos sem, sequer, haver conhecimento prévio por parte destes sobre o que está sendo votado. Percebe-se que os gestores desconhecem alguns aspectos relevantes da administração pública como legislação, necessidade de participação popular e atuação dos conselhos.

Na verdade, a prefeitura não estimula [participação popular], não existe essa preocupação na prefeitura, porque é assim..., em muitas áreas, muitas políticas hoje que são coordenadas pela União, pelo Estado, existe uma obrigação de se constituir conselho e de se aprovar determinadas decisões no conselho. Então os conselhos funcionam como algo procedimental. Você tem, por exemplo, uma determinada política, uma determinada ação que vai ser financiada pelo governo federal, igual financiamento municipal que precisa de contrapartida. O plano de trabalho precisa ser aprovado pelo conselho, a administração chega, já apresenta o plano de trabalho, que já vem muitas vezes pré-formatado de outra esfera de governo, você mostra isso para o conselho, o conselho aprova, você obtém a aprovação e aí você diz que o conselho está funcionando, então é algo procedimental, é como você coletar uma assinatura. Então você coleta aprovações dentro do conselho, e os conselhos muitas vezes não sabem o que estão fazendo, aí por exemplo: de quem deveria ser o interesse de que os conselhos funcionassem bem? Dos gestores, de aproximar o diálogo entre a administração pública, o Estado e a sociedade. Os gestores não têm esse interesse, porque você aproximar isso dos conselhos, aproximar isso da população, significa você estar se colocando na condição de ser controlado pela sociedade. E pelo menos aqui no nosso município, esse interesse nunca existiu não é? (Entrevistado 12, 2015).

Corroborando com o cenário de falta de colaboração, paradoxalmente preconizado pelo modelo 3C, entre as instituições públicas e privadas, a falta de informação dos próprios agentes públicos é notória, no caso desta pesquisa, assim como o desinteresse da população, na visão do seguinte entrevistado:

E tem um problema também de falta de informação, o que um conselheiro faz? O que é uma política pública? O que é uma agenda? Quais são as formas de financiamento? Os próprios gestores não têm conhecimento disso, como é que eles vão colocar isso em discussão no conselho, como é que você vai para uma discussão, propõe uma discussão para um grupo, se você não tem nem a capacidade de coordenar essa discussão, porque você também não entende daquele assunto. Bom, e o corpo técnico da prefeitura? O corpo técnico da prefeitura poderia fazer isso, fazer essa preparação dos conselheiros, por exemplo, poderia! Se eles [servidores públicos] estivessem preparados. A prefeitura tem 2.200 funcionários, não tem um programa de capacitação dos servidores. Não temos escola de formação, então, é tudo muito na base da intuição, do amadorismo[entre as mais de trinta atas de conselhos analisadas, não consta alusão à capacitação ou discussão sobre a temática]. A participação

popular já é algo difícil de acontecer quando você tem toda estrutura preparada para que ela aconteça, com todos os fatores desfavoráveis, ela fica praticamente impossível. Parece um discurso de alguém que vê muitos obstáculos, pessimistas, e tudo mais. Mais é o que a realidade vem apresentando, nessa experiência de onze anos de trabalhos com a administração pública. Muitas vezes faz-se uma audiência pública, para algum assunto pontual, porque é obrigação formal. Ai você convida as entidades, as entidades organizadas, os conselheiros, a população como um todo, você faz uma audiência pública, independentemente do horário que você marcar, aparece duas, três pessoas, numa cidade que tem 90 mil habitantes, por que que as pessoas não estão interessadas? Se você me chamar para participar de uma audiência pública para discutir o programa espacial brasileiro eu não vou, não entendo nada disso. Está muito distante de mim esse assunto, muito distante da minha realidade (Entrevistado 12,2015);

Referente à existência de mecanismos de participação popular com vistas à fiscalização do orçamento público municipal, observa-se que apenas 1/3 dos entrevistados a confirmaram, alegando que há discussões nos conselhos, entretanto, muito incipientes. Segundo um dos entrevistados “as audiências públicas são espaços em que são mostrados à população, em geral, as ações efetuadas nas diversas políticas municipais, contudo, ainda é um trabalho limitado, pois não há o interesse da administração em promover tal procedimento” (Entrevistado 7, 2015).

Infere-se, portanto, que a falta de participação nos quesitos relativos ao orçamento público através da colaboração evidenciada pela coordenação, comunicação e cooperação contrastam com os princípios da democracia afirmativa e mobilizada que preconiza que os procedimentos de contestação pública em relação às demandas sobre as prioridades e os recursos públicos devem ser estabelecidos por regras e procedimentos transparentes, favorecidos pela interação e estabelecimento de agendas afirmativas, nesse sentido.

Certifica-se através dessa conjuntura que o relacionamento interinstitucional é deficiente e carece de mecanismos participativos mais atuantes, o que determina fragilidades no processo de colaboração para implementação do orçamento público. A cooperação, poderia, por exemplo, ser tema de debate dentro das redes interorganizacionais, representada nesse caso, pela RIDE-DF, objeto de estudo dessa pesquisa. No entanto, não tem ocorrido sequer a discussão sobre o tema.

4.3 A Ride/DF e seus mecanismos de participação no plano das relações institucionais

São várias as manifestações e legislações promulgadas no panorama mundial que ponderam sobre a participação da população nas decisões governamentais (DE LUCA, 2014). No Brasil, apesar do aumento da participação social, elevada, sobretudo, após a promulgação da Constituição de 1988 que promoveu a ampliação dos mecanismos participativos, tais como conselhos, orçamentos participativos, audiências públicas e conferências nacionais, nota-se a insuficiência do aperfeiçoamento da operacionalização de tais instituições visando a realização do seu pleno potencial democrático (TEIXEIRA *et al.*, 2012). A audiência pública, por exemplo, possibilita a ocorrência do debate público. O interesse público em participar desse debate possui relevância que suplanta as fronteiras do processo administrativo e abrange a própria coletividade (MAIA *et al.*, 2015) na medida em que as pessoas podem emitir suas opiniões e propor demandas de forma a promover a participação social.

A participação social envolve várias ações que distintas forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, o cumprimento, a inspeção e o acesso às políticas públicas e serviços básicos na área social (VALLA *et al.*, 1993). Nesse contexto, Nori (2010) assevera que a participação social é uma prática que congrega e unifica pessoas conscientes que desejam exercer um papel ativo na construção coletiva da sociedade, a fim de se garantir os direitos básicos de cidadania e, conseqüentemente, uma vida digna para todos.

É de conhecimento da maior parte dos entrevistados a existência da Ride, sendo desconhecida por apenas dois dos entrevistados, contudo, para a maioria deles, ela ainda precisa ser melhor articulada e é preciso haver mais entrosamento entre as instituições públicas e privadas, conforme afirma o entrevistado, abaixo.

Sim, eu conheço a atuação da Ride, entendo que além de Unaí são vários os municípios que participam dela. Não é só no estado de Minas. E é importante que se faça essa articulação, porque estamos no centro do país e ela [Ride] engloba muitas regiões que ainda apresentam um índice muito grande de subdesenvolvimento seja no meio rural, seja no próprio desenvolvimento urbano. Essa atuação,

essa participação tem sido importante para o município sim, mas acreditamos que ela pode ser melhor desenvolvida. Falta articulação política, falta vontade e falta maior entrosamento entre as instituições. Há essa falha, essa dificuldade na comunicação que impede um melhor entrosamento, estamos perto do governo central do Brasil aqui e muitas vezes não se vê empenho em buscar um entrosamento maior na busca por recursos que não vai favorecer somente o município e sim toda uma microrregião, já que Unai é uma cidade-polo do noroeste mineiro (Entrevistado 14, 2015).

Diante desse cenário, estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2013, sobre a Ride/DF, já demonstravam falhas de condução na integração das cidades participantes, conforme trecho anexo:

A gestão da Ride/DF e Entorno por meio de instrumentos de planejamento foi, conforme já relatado, prejudicada pelo longo período de inoperância de sua principal instância de articulação - o Coaride. Após sua reativação em 2011 com a criação da Sudeco, algumas iniciativas vêm sendo desenhadas a fim de que possam se tornar subsídios para um planejamento integrado. A intenção é que estas iniciativas sejam discutidas e deliberadas entre os membros do Conselho que, representando seus respectivos órgãos e entes federados, darão legitimidade ao planejamento a ser implementado (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013, p. 16).

Percebe-se ainda que a Ride/DF tem um orçamento para promover o desenvolvimento da região em que atua entretanto, existe baixa interação junto aos municípios integrantes na definição, implementação e controle das ações, pois até o formato das assembleias e reuniões colabora para essa situação.

As decisões são tomadas [no Coaride] por maioria simples de seus membros, cabendo ao seu Presidente o voto de qualidade. São, portanto, 9 membros do governo federal, 3 dos governos estaduais e apenas uma representação municipal. Nota-se grande prevalência da esfera federal na composição do Conselho, justificada pelo próprio caráter interfederativo da RIDE, agregando unidades da federação que podem possuir interesses administrativos divergentes nesse território, cabendo a União o papel de harmonização das políticas conflitivas levadas a esse Conselho. Esse mecanismo possibilita, inclusive, que a tomada de decisão sobre as ações a serem desenvolvidas na região possa ser realizada sem o consentimento dos governos estaduais e da representação municipal, o que teria sérias implicações quanto ao nível de concertação pretendido pelo próprio decreto, quando distribui igual peso individual aos votos de seus membros (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013, p. 13).

Nota-se que, de acordo com o comentário acima, a participação é prejudicada na medida em que a sociedade civil organizada não tem representação no Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento- Coaride.

A forte presença de instituições federais no Coaride também é exposta como prejudicial à integração, conforme relatório elaborado pelo Ipea:

Muito embora esse mecanismo [composição do conselho] sirva para amenizar eventuais conflitos de interesse entre os estados, e entre eles [esfera federal] e a representação municipal, há uma grande dependência da esfera federal para a condução das ações na RIDE. Assim, caso não haja priorização política desse espaço por parte dos Ministérios que compõem o Conselho e pelo governo federal, não há estímulo para a utilização do fórum por parte dos seus demais membros, cabendo a eles solucionar, em sistema bilateral, os problemas que enfrentam em suas funções públicas comuns. Essa lacuna entre a elaboração e implementação, e agora na reformulação do programa, reforça o desestímulo das demais unidades da federação na utilização desse espaço para diálogo no planejamento e gestão de suas funções públicas e a buscar, em outros fóruns setoriais, um espaço para realizar os mesmos debates, mas de maneira fragmentária. (...) A visão de unidade territorial que o planejamento integrado desse espaço poderia fornecer, portanto, é prejudicada. O debate a respeito de diretrizes de atuação se encontra disperso entre vários órgãos setoriais dos diversos níveis de governo, que muitas vezes desconsideram decisões de outros órgãos na formulação de suas políticas públicas, criando áreas de sobreposição e de divergências (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013, p. 14 e 15).

Embora a rede tenha como uma das funções, fortalecer as relações institucionais, também, através do orçamento, fica claro que essa situação não acontece:

A ausência de atuação da antiga formação do COARIDE e sua recente recriação com novo organograma e subordinação à SUDECO, permitiu uma grande lacuna de criação de legislação orçamentária objetiva para ações e projetos na RIDE/DF e Entorno. Isso demonstra a dificuldade de articulação institucional e intergovernamental de uma instância de gestão como esta, onde as legislações orçamentárias do Estado de Goiás e do Distrito Federal não retratam esforços de interação para a provocação de um planejamento integrado (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013, p. 17).

Tomando-se como base as tabelas (4 e 5), abaixo, nota-se que os recursos orçamentários da rede, nos períodos de 2008-2011 e 2012-2015, ficaram concentrados na região de Brasília e cidades circunvizinhas. Essa situação é comprovada pelo relatório produzido pelo Ipea sobre a Ride-DF:

No âmbito da RIDE/DF e Entorno, o [Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste]-FDCO motivou a consolidação de [Acordo de Cooperação Técnica] ACT celebrado entre os seguintes atores: União, Distrito Federal e Estado de Goiás, Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Departamento Nacional de

Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO). Este ACT, publicado no DOU de 21 de dezembro de 2007, tem como objeto firmar o interesse conjunto na elaboração de estudos técnicos, econômicos e ambientais necessários para a outorga da exploração do serviço público de transporte regular de passageiros no trecho ferroviário Brasília/DF a Luziânia/GO. Por meio do ACT, ficou instituído o Comitê Técnico Ferrovia Brasília/Luziânia que, sob coordenação da SUDECO, faz a gestão das ações previstas no acordo.(...)

Como primeira ação do ACT Ferrovia Brasília/Luziânia, foi publicada no DOU de 17 de setembro de 2010 a Manifestação de Interesse para seleção de consultores dentro do contrato do banco mundial com a ANTT (BIRD N° 7383-BR). Esta consultoria visa desenvolver um estudo de viabilidade para implantação de uma nova infraestrutura ferroviária entre Brasília, Anápolis e Goiânia. (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013, p.17).

O olhar do DF sobre os municípios goianos dentro da legislação orçamentária é setorial e atende demandas pontuais em acordos bilaterais entre uma Secretaria de Estado do DF e a Prefeitura. Não é um olhar para a região e não é uma política de integração com amálgamas baseadas nas funções públicas de interesse comum. (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013, p.17).

O estudo da Ride-DF feito pelo Ipea afirma que, embora os acordos de cooperação técnica sejam importantes, não é possível identificar como essas ações irão fortalecer a rede:

Muito embora estas iniciativas referentes à malha ferroviária de ligação entre importantes eixos de Goiás com o Distrito Federal, notadamente com relação ao fluxo de pessoas, sejam de alta relevância para a gestão do território da Ride/DF e Entorno, ainda não é possível identificar como estas ações poderão ser incorporadas a um planejamento que amplie a atuação do Coaride junto a outras instâncias de gestão. Esta premissa é essencial para se pensar em um cenário de governança, em arranjos institucionais e em instâncias mais ampliadas de gestão com maior participação social. (Instituto de Pesquisa Econômica aplicada, 2013, p. 17).

TABELA 4 - A Ride/DF e Entorno no Plano Plurianual 2008-2011.

PROGRAMA	AÇÕES	ÓRGÃO EXECUTOR	RECURSOS (2008-2011)
Desenvolvimento Macrorregional Sustentável	Promoção de Investimentos em Infraestrutura Econômica na Região Integrada do Distrito Federal e Entorno – RIDE.	Órgão executor: Ministério da Integração Nacional Início: jan/2008 Término: dez/2011 Valor total estimado: R\$ 120.000.000	2008: R\$ 0 2009: R\$ 0 2010: R\$ 0 2011: R\$ 0
Serviços	Apoio a sistemas de abastecimento	Órgão executor:	Centro-

Urbanos de Água e Esgoto	de água em municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes, ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes. Ação do PAC.	Ministério das Cidades Início: jan/2008 Término: dez/2011 Valor total estimado: R\$ 1.271.314.444	Oeste: 2008: R\$ 55.101.452 2009: R\$ 64.056.639 2010: R\$ 70.670.683 2011: R\$ 35.990.339
	Apoio a sistemas de esgotamento sanitário em municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes, ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes. Ação do PAC	Órgão executor: Ministério das Cidades Início: dez/2007 Término: nov/2011 Valor total estimado: R\$ 2.417.774.040	Centro-Oeste: 2008: R\$ 90.327.675 2009: R\$ 113.792.939 2010: R\$ 17.755.435 2011: R\$ 94.740.198
Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	Apoio a empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou municípios com mais de 150 mil habitantes.	Órgão executor: Ministério das Cidades Início: jan/2008 Término: dez/2011 Valor total estimado: R\$ 2.453.243.359	Centro-Oeste: 2008: R\$ 65.042.773 2009: R\$ 45.759.021 2010: R\$ 22.708.413 2011: R\$ 0
Fortalecimento da Gestão Urbana	Apoio à elaboração de projetos de saneamento em municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes, ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes.	Órgão executor: Ministério das Cidades Início: jan/2008 Término: dez/2011 Valor total estimado: R\$ 35.000.000	Nacional: 2008: R\$ 25.000.000 2009: R\$ 0 2010: R\$ 0 2011: R\$ 10.000.000
Total		R\$ 6.297.331.843	R\$ 710.945.567

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013).

No período 2012-2015, conforme tabela 5, a política de orçamento da Ride/DF foi mantida, mas foi melhor planejada, inclusive, para todas as RIDEs, entretanto, a concentração dos investimentos no Distrito Federal e cidades circunvizinhas, permaneceram, conforme relatado a seguir:

Já no planejamento do PPA 2012-2015, é possível identificar a manutenção de ações do [Ministério das Cidades] MCid com relação ao saneamento básico, delegando orçamento específico inclusive para realizar Planos Regionais de Saneamento Básico nas três RIDEs, mas também a ampliação para a questão da mobilidade urbana em ambientes metropolitanos, considerando o Distrito Federal e sua área metropolitana neste escopo. Além disso, o MCid projeta suas ações de Planejamento Urbano com um enfoque de

planejamento integrado em regiões, aglomerações e metrópoles, considerando o trabalho da [Região de Influência das Cidades] REGIC, 2007 do IBGE. Segundo a hierarquia de cidades da REGIC, 2007, Brasília é considerada uma metrópole nacional, considerando seu adensamento populacional e sua rede de influência com outras metrópoles (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013, p. 21).

TABELA 5 - A Ride/DF e Entorno no Plano Plurianual 2012-2015.

PROGRAMA	AÇÕES	ÓRGÃO EXECUTOR	RECURSOS (2012-2015)
Cidadania e Justiça	<p>Objetivo: Estruturar e fortalecer a Política Nacional de Justiça com ênfase na articulação e integração das ações garantidoras de direitos no âmbito da cidadania, realçando a participação social e os diálogos interfederativos.</p> <p>Metas 2012-2015: Criar e estruturar rede de articulação federativa com banco de dados e integração de informações, priorizando todas as capitais e suas regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes, além das mesorregiões, regiões integradas de desenvolvimento e consórcios públicos</p>	<p>Órgão executor: Ministério da Justiça</p> <p>Valores Globais do Programa: R\$ 801.203 (mil)</p>	<p>Em 2012: R\$ 171.680 (mil)</p>
Mobilidade Urbana e Trânsito	<p>Objetivo: Requalificar, implantar e expandir sistemas de transportes públicos coletivos, induzindo a promoção da integração modal, física e tarifária de forma sustentável e amplamente acessível.</p> <p>Metas 2012-2015: Investir R\$18,5 bilhões em empreendimentos que visem dotar os centros urbanos de sistemas de transporte público coletivo de forma sustentável e amplamente acessível.</p> <p>Alvos: Municípios-sede de Regiões Metropolitanas acima de 3 milhões de habitantes e Distrito Federal. R\$ 14,60 bilhões.</p>	<p>Órgão executor: Ministério das Cidades</p> <p>Valores Globais do Programa: R\$ 36.995.102 (mil)</p>	<p>Em 2012: R\$ 13.453.239 (mil)</p>
Planejamento Urbano	<p>Objetivo: Promover a implementação de instrumentos de planejamento urbano municipal e interfederativo para o desenvolvimento urbano sustentável com redução de desigualdades sociais.</p> <p>Metas 2012-2015: Instituição de planos de desenvolvimento urbano integrado em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas com gestão consorciada, selecionadas entre as metrópoles da hierarquização estabelecida pelo estudo Região de Influência das Cidades 2007 (REGIC) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).</p>	<p>Órgão executor: Ministério das Cidades</p> <p>Valores Globais do Programa: R\$ 2.425.900 (mil)</p>	<p>Em 2012: R\$ 2.332.639 (mil)</p>
Saneamento Básico	<p>Objetivo: Implantar medidas estruturantes que visem à melhoria da gestão em saneamento básico, compreendendo a organização, o planejamento, a prestação dos serviços, a regulação e fiscalização, e a participação e controle social.</p> <p>Metas 2012-2015: Elaborar 3 Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas</p>	<p>Órgão executor: Ministério das Cidades</p> <p>Valores Globais do Programa: R\$</p>	<p>Em 2012: R\$ 9.735.152 (mil)</p>

	de Desenvolvimento Econômico (RIDES)	34.187.219 (mil)	
Total		R\$ 74.409.424	R\$ 25.521.201

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (2013).

Os relatos dos entrevistados sobre o funcionamento da Ride são variados e convergem para uma falta de maior entendimento sobre sua atuação . “Tenho conhecimento sobre o que seja a Ride. O município participa diretamente, mas não sei os benefícios provenientes dessa participação” (Entrevistado 10, 2015).

Entrevistados acreditam que esse relacionamento oscila entre momentos de grande cooperação, de colaboração entre as instituições em que tudo tende a funcionar e caminhar para aquilo que se almeja e momentos de intensa “esfacelamento” das ações, onde há falta de convergência de propósitos, de ideias e de ações, dificultando o entrosamento e comunicação entre essas instituições.

A última reunião que eu soube que aconteceu da Ride foi em 2011. Nesses 11 anos de experiência na prefeitura o que observei é o seguinte: toda vez que troca o presidente da república, e coloca uma equipe nova no ministério da integração nacional, um diretor que cuida dos assuntos relacionados às Ride’s no Brasil todo, marca-se uma reunião, chama os gestores dos diversos municípios e depois dessa reunião nada mais acontece. Em 11 anos eu participei de três reuniões da RIDE e em nenhuma dessas reuniões saiu alguma ação a ser implementada no âmbito dos municípios, alguma estratégia de intervenção, nada disso. Pode ser desconhecimento da minha parte, que essas ações realmente existiram. É como lhe disse, não existe essa comunicação entre a RIDE e o município, eu, por exemplo, nunca participei de um grupo de trabalho sobre o orçamento público integrando todos os municípios da RIDE (Entrevistado 12, 2015).

Fica subentendido também que houveram tentativas da própria Ride para que os processos fossem participativos, mas diante de dificuldades da própria instituição em firmar um canal de participação com a sociedade, esse processo perdeu-se de alguma forma:

Geralmente quando aconteceram essas reuniões na RIDE, por exemplo, elas eram reuniões para preparar o início de alguma coisa, mas elas nunca prosperaram, e havia sempre uma preocupação da RIDE de envolver os conselhos... que o processo fosse participativo. Mas o que acontece na RIDE é um pouco do problema interno que acontece aqui. A Ride não consegue fazer com que os dirigentes dos

municípios, os gestores se interessem por ela. A prefeitura também não consegue fazer com que os dirigentes se interessem pelo orçamento, quanto mais a população que está lá fora. Então, havia essa preocupação que o processo acontecesse de forma transparente com participação da população, participação social, dos conselhos...mas, infelizmente, as ações não prosperaram. (Entrevistado 12, 2015).

Contudo, o que é possível perceber em relação à Ride como promotora de integração entre municípios de uma determinada região, no caso, especificamente o DF e entorno, é que os mecanismos de participação popular não têm sido eficientes, o que leva à necessidade de maior publicidade e estreitamento da relação entre o poder público e comunidade a fim de que sejam criados caminhos de acesso dos cidadãos às políticas públicas.

O exposto fica evidente pelo tempo em que a rede ficou sem um órgão representativo (Coaride) que fizesse a articulação entre os participantes.

Faz-se necessário também mencionar que a falta de representantes da sociedade civil organizada nesse conselho inviabilizam o processo democrático, afastando a possibilidade da participação nos processos decisórios.

É importante ressaltar que a busca pela governança na implementação e controle do orçamento público previsto mais incisivamente na Constituição Federal de 1988, através dos institutos participativos articulados pelo relacionamento interinstitucional, baseado na colaboração entre os agentes públicos e a sociedade civil ainda precisa evoluir para que exista canais democráticos mais equilibrados do ponto de vista da participação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redemocratização ocorrida na década de 1980 e referendada pela Constituição de 1988 introduziu elementos de maior contestação, pluralidade e contingência ao processo político. Trouxe aos cidadãos, através de determinados instrumentos legalmente constituídos, definidos por Instituições Participativas (IP's), oportunidades reais de integração cidadã. Conforme Carvalho (2002), uma cidadania plena é aquela que combina liberdade, participação e igualdade para todos. O cidadão pleno, portanto, seria aquele que possui esses três direitos. Aqueles que são titulares apenas de alguns desses direitos seriam cidadãos incompletos e os que não se beneficiam de nenhum dos direitos seriam os não-cidadãos.

Ainda segundo Carvalho (2002), é possível a existência de direitos civis sem a existência dos direitos políticos. Enquanto os primeiros correspondem aos direitos fundamentais à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade perante a lei, bem como a garantia de ir e vir e de manifestar seu pensamento, os direitos políticos correspondem à participação do cidadão no governo e na sociedade. No caso deste último, seu exercício é limitado a certa parcela da população e incide na capacidade de realizar demonstrações políticas, de aparelhar partidos, de votar e de ser votado. Já os direitos sociais dizem respeito à aqueles que asseguram a participação do indivíduo na vida coletiva. Tais direitos permitem que as sociedades politicamente organizadas reduzam os excessos de desigualdade causados pelo capitalismo e garantam um mínimo de bem-estar para todos. Em outras palavras, seu foco central é a justiça social.

Foi nesse contexto que se buscou, com essa pesquisa, investigar em que medida a governança por meio dos conselhos de políticas públicas e dos planos diretores tem influenciado o planejamento e o controle do orçamento público dos municípios de Unaí e Buritis, participantes da Ride/DF. Deste modo, acredita-se que os objetivos da pesquisa tenham sido atingidos, uma vez que foram analisadas categorias conforme os objetivos específicos elencados a seguir: averiguação de como os conselhos de políticas públicas e planos diretores municipais se relacionam com o governo local no âmbito do

planejamento, implementação e controle do orçamento público, com base nas leis de Responsabilidade Fiscal, Acesso à Informação e o Estatuto das Cidades; compreensão sobre como ocorre a coordenação, a cooperação e a comunicação entre os agentes públicos e a sociedade civil organizada tendo em vista a participação popular, através dos conselhos de políticas públicas e interpretação do plano diretor municipal na definição das prioridades, implementação e fiscalização do orçamento público dos municípios estudados e verificação se a Ride/DF possui mecanismos de participação popular no âmbito das relações institucionais desenvolvidas junto aos municípios estudados, tendo em vista o orçamento público

Sobre a governança, percebeu-se que a cidadania plena não está sendo exercida à contento pois os respectivos conselhos de políticas públicas e os planos diretores municipais são ainda frágeis à governança participativa, uma vez que falta colaboração entre as instituições, conforme analisaram os entrevistados. Falta capacitação formal para lidar com discussões acerca do orçamento público, tanto para os gestores públicos federais, estaduais e municipais, quanto para as pessoas que compõem os conselhos de políticas públicas e para a sociedade como um todo.

Os processos de coordenação, cooperação e comunicação entre os agentes públicos e a sociedade civil organizada são incipientes, sobretudo em relação ao arcabouço legal, que determina, entre outras questões, transparência e controle fiscal.

Sobre a participação popular, verificou-se nos municípios um distanciamento entre a população e o Executivo e Legislativo, não podendo ser observada a participação na definição das prioridades, na implementação e fiscalização do orçamento público, sendo que isso está disposto nas leis.

A partir da presente análise, percebe-se fragilidade acerca do funcionamento da Ride/DF, inicialmente idealizada para integrar o Distrito Federal-DF e Entorno. Trata-se de um arranjo institucional que concentra suas ações no próprio DF e cidades circunvizinhas sem, no entanto, incorporar a região do Entorno. No caso, municípios como Unai e Buritis carecem de uma atenção em relação às questões sociais, como políticas voltadas para a saúde, educação, saneamento básico, dentre outras, que poderiam serem

minimizadas ou até resolvidas no caso do bom funcionamento de uma rede interorganizacional.

Em relação à efetividade dos mecanismos de participação popular da Ride/DF no âmbito das relações institucionais desenvolvidas junto aos municípios estudados, tendo em vista o orçamento público, verifica-se que sequer se pode avaliar sua eficácia, uma vez que muitos entrevistados relataram desconhecimento da própria Ride. Os que afirmaram terem participado em outras oportunidades disseram que, atualmente, ela tem sido “desprezada” pelos municípios, demonstrando, assim, a necessidade de maior publicidade e estreitamento da relação entre poder público e comunidade para a criação de caminhos de acesso dos cidadãos às políticas públicas.

Talvez se a participação fosse mais efetiva nos processos decisórios, a Ride pudesse garantir uma real integração regional como previsto.

De acordo com a investigação realizada, as ações institucionais revelaram não atender aos parâmetros de governança esperados, principalmente por não alcançarem a integração necessária entre as instituições que, desconexas, não têm possibilidade de participar efetivamente das políticas públicas, o que acaba por favorecer o clientelismo e o patrimonialismo, identificado por Fung (2011) como próprios da democracia prostante.

Na democracia prostante, a sociedade civil torna-se frágil, inclusive institucionalmente, em função da relação clientelista que estabelece com o Estado. O estudo de caso, objeto dessa pesquisa, se enquadraria nesse tipo de democracia.

Espera-se que o estudo aqui apresentado possa orientar futuras ações para o desenvolvimento de um Plano de Governança que prime pela qualidade e atendimento adequado e condizente com as necessidades da sociedade, sobretudo em termos de participação. Outros trabalhos podem, assim, ser instituídos para o alargamento do olhar sobre uma melhor implementação e controle do orçamento público pela população, que aponte múltiplas possibilidades de pesquisa e constitua um substancial aporte para outros debates sobre o controle social.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal: novos métodos após a LC nº 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e SNT**. São Paulo: Atlas, 2002.

ANHUCCI, V.; SUGUIHIRO, V. L. T. **A dimensão política do orçamento público: os conselhos de direitos como espaço de debate plural e coletivo**. Economia & Região, Londrina (PR), v. 1,n.1, p.134-149, jan./jul.2013.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 11 ed. revista. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

ALMEIDA, E. S. M. **Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Porto Alegre: Ed. D`Plácido, 2011.

ÁVILA, C. A. **Responsabilidade Fiscal – Orçamento e Auditoria**. Curitiba: IBPEX, 2003.v.2.96 p.

ASHLEY, Patrícia A. **Ética e responsabilidade social nos negócios**. 2. ed. São Paulo: Saraiva,2006.

AVRITZER, **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Campinas: Opinião Pública,2008.v.14 nº 1

AVRITZER, L. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BAIOCCHI,G. et al. **Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil**. Stanford University Press, 2011.

BARDIN,L. **Análise de Conteúdo**. Edições 70. Lisboa, 1977.

_____. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Setenta, 2006.

BARROS, T.; RAVENA, N. **Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte: do palco ao recorte midiático**. In: Encontro da Compólitica, 4., abr. Rio de Janeiro, 2011

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

BORBA, J. **Participação e Cultura Política: rendimentos subjetivos da experiência do orçamento participativo**. *Revista Debates*. Porto Alegre, v.5, n.1, p.67-87, 2011.

BORGHOFF, U.M. & SCHLICHTER, J.H. *Computer-Supported Cooperative Work: Introduction to Distributed Applications*. Springer, USA, 2000.

BURGOS, R. **Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais**. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 127-166.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Estatuto das Cidades**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acessado em: 10 nov. 2015a.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acessado em: 10 nov. 2015b.

_____. **Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE-DF**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/regioes_integradas_df_rides>. Acessado em: 10 out. 2015c.

BURGOS, R. **Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais**. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, p. 127-166, 2007.

CALMON, P.; MARANHÃO, A. **Notas sobre Redes de Políticas Públicas**. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*. Texto para Discussão-CEAGUNB. Edição nº1 de 07/2013.

CAMPOS, G. A. G. **Participação e Representações Não Avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas**. Brasília: IPEA, V.7 (372 p), 2011.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil** – o longo caminho. Civilização Brasileira. 7ª ed. Rio de Janeiro, 2002.

CASTELLS, M. **La era de la información**. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red, vol. 1. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso e outras falas**. 11 ed. revisada e ampliada. São Paulo: Cortez, 1994.

CORTES, S.V. **Instituições Participativas e Acesso à Serviços Públicos nos Municípios Brasileiros**. Brasília: IPEA, V.7 (372 p), 2011.

COSTA, D. M. D. et al. **Vinte anos de orçamento participativo**: análise das experiências em municípios brasileiros. Caderno de Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 8-28, 2014.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** FACES. Caracas, p. 95-110, 2004.

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

DE LUCA, S. **Public engagement in strategic transportation planning: An analytical hierarchy process based approach**. Transport Policy 33 p. 110-124, 2014.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2005.

DiMAGGIO, P. J., & POWELL, W. W. **Introduction**. Em P. J. DiMaggio & W. W. Powell (Eds.), 1991.

ELLIS, C.A., GIBBS, S.J. & REIN, G.L. Groupware – Some Issues and Experiences. In: **Communications of the ACM**, v. 34, n. 1. 1991, p. 38-58.

ESCOREL, S. **Reviravolta na saúde**: origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002.

FREEMAN, R. E. **Strategic Management: A Stakeholder Approach**. Massachusetts: Pitman, 1984.

FIANI, R. **Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: O Papel da Coordenação em Estruturas Híbridas**. IPEA. Rio de Janeiro, 2013.

FUKS, H.ett.all. **Multicultural Awareness and Techonology in Higher**. E-learning, 2005.

FUNG, A. **Reinventing Democracy in Latin America**. Review Essay, vol.9, nº 4, pp. 857-871, 2011.

FURTADO, C. M. **Manual de Orientações Metodológicas** – Unifebe. Brusque, 2011.

GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa**: Um estudo da reforma sanitária brasileira. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GREENWOOD, R., & HININGS, C. R. **Understanding Radical Organizational Change**: bringing together the old and the new Institutionalism. Academy of Management Review, vol. 21, nº 4, pp. 1022-1054, 1996. HALL, P. A., &

TAYLOR, R. C. R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. Political Studies, vol. 44, nº 4, pp. 936-957, 1996.

HALL, P. A., & TAYLOR, R. C. R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. Political Studies, vol. 44, nº 4, pp. 936-957, 1996.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Governança Metropolitana no Brasil**: Relatório de Pesquisa. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), 2013.

JACOBI, P. **Políticas públicas de saneamento básico e reivindicações sociais no município de São Paulo**. 1974-1984. São Paulo: Editora: Cortez, 1994.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: Um tratamento conceitual. São Paulo. EPU/ EDUSP, 1980

LAVALLE G. **Representação política e organizações civis**: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. RBCS, vol. 21, n. 60, fev. 2006. São Paulo, 2011.

LINDBLOM, C. E. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LOCK, T. **Saúde, Participação e Cidadania; Experiências do Sul da Europa**. Edições Almedina, 2004.

LUCHMANN. L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. São Paulo, 2014.

MACRIDIS, R. C. **Ideologias políticas contemporâneas**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

MALONE, C. et al. **Human-Computer interaction and Management Information**. E-Books, 1994.

MAI, J. E. **The Concept of subject**: On problems in indexing. In: Knowledge Organization for Information Retrieval. Proceedings of the 6Th International Study Conference on Classification Research, 6 p.60-67. 1997.

MAIA, A.; FEITOSA, Z. O.; MAHA, Y. B.; GONZALES-TACO, P. W. **Análise do Processo Participativo da Audiência Pública do Plano de Outorgas do Distrito Federal**. UnB – Brasília, 2015.

MANDELL, Myrna P. **Community collaboration: working through network structures**. Policy Studies Review, vol. 16, nº 1, p. 42-64, 1999.

MARQUETTI, A. et al. **Democracia participativa e redistribuição**: análise das experiências do Orçamento Participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do Conhecimento**. São Paulo: Hecitec, 1996.

NASCIMENTO, D. S. **A relevância da Comunicação Institucional**. UFLA. Lavras, 2008.

NOBRE, M. **Participação e Deliberação**: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NORI, C. **O que se Entende por Participação Cidadã**. In Cartilha da participação cidadã. Escola de Cidadania de Santos, Universidade Católica de Santos, 2010.

NORTH, D. C. **Institutions**. Journal of Economic Perspectives, nº 5, pp. 97-112, 1991.

OLIVEIRA, F. **Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal**. In: Oliveira, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). Os sentidos da democracia. 2. ed. Petrópolis: Vozes, p.55-8, 2007.

ORSI, Fábio Chagas. **Orçamento Participativo**: Uma Metodologia em Ascensão. Porto Alegre, 1997.

PAOLI, M. C. **O mundo do indistinto: sobre gestão, violência e política**. In: OLIVERIA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). A era da indeterminação. São Paulo: Boitempo, p. 221-256, 2007.

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

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. **Governança e New Public Management**: convergências e contradições no contexto brasileiro. Organizações & Sociedade, v. 15, n. 46, art. 2, p. 39-55, 2008.

PEREZ, M. A. **A Administração Pública Democrática**: institutos de participação popular na administração pública. 1.ed. 1.reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PETERS, G.; PIERRE, J. **Governance without government?** Rethinking public administration. Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 8, nº 2, 1998.

PIMENTEL, M. et al. **Modelo 3C de colaboração para o desenvolvimento de sistemas colaborativos**. Anais do III Simpósio Brasileiro de Sistemas Colaborativos, Natal/RN, 20 a 22 de novembro de 2006, pp. 58-67.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

POWELL JR., G. B. **The chain of responsiveness**. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005. p. 62-81.

PRODANOV, C. C.; FREITAS E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. Universidade Feevale. Novo, 2013.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2012.

SACCOL, A. Z. **Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração**. *Revista de Administração da UFSM* 2 (2) 250-269, 2009.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, B.S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Z. **Redes Públicas de Cooperação**. UTFPR. Curitiba, 2011.

SARTORI, G. **Teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

SAULE, N. **O Direito à cidade na Constituição de 1988**. Legitimidade e eficácia do Plano Diretor. Dissertação de Mestrado em Direito. PUC-SP, São Paulo, 1995.

SELENE, C.; PERUZZOTI, E. **A Trama da crítica democrática**. University of Pittsburg Press, 2006.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. Petrópolis – RJ: Vozes, 1999.

SIMON, H. **Bounded rationality and organizational learning**. *Organization science*, v. 1, 1982.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**: ideas and interests. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2008.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. **Arquitetura da participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços representativos. Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA. RJ, 2012.

TELLES, V. da S. **Direitos Sociais-Afinal do que trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

TIMMERS, H. **Government Governance**: corporate governance in the public sector, why and how? Netherlands, 2000.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 2011.

VALLA, V. V., Assis, M. & Carvalho, M. **Participação Popular e os Serviços de Saúde**: O Controle Social como Exercício da Cidadania. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz, 1993.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

WAMPLER, B. **Que Tipos de Resultados Devemos Esperar das Instituições Participativas?** Brasília: IPEA, 2011, V.7 (372 p).

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. **“The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government.”** Journal Of Latin American Urban Studies 7 (Fall): 37–52, 2005.

WANDERLEY, L. E. W. **Rumos da ordem pública no Brasil**: a construção do público. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.10, n.4, p.96-106, 1996.

WOLLHEIM, R. **Democracia**. In: CRESPIGNY, A. D.; CRONIN, J. Ideologias políticas. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. p. 93-126.

APÊNDICES

Apêndice I – Roteiros das Entrevistas Semiestruturadas – Secretário da RIDE-DF ou Autoridade Equivalente

Questionário perfil

Nome:

Data de nascimento:

Endereço:

Fone:

Escolaridade:

Profissão:

Função:

Tempo na função:

Secretário da RIDE-DF ou autoridade equivalente:

1- A Constituição Federal de 1988 estabelece mecanismos de participação popular direta na administração pública como plebiscito, referendo e iniciativa popular e oferece o respaldo legal necessário para a criação de outras instâncias participativas como conselhos de políticas, orçamento participativo e plano diretor municipal. Como o senhor classifica o nível de participação nas decisões políticas? (O.E. 2 e 3)

2- Como se dá o funcionamento da RIDE-DF e quais são os instrumentos de cooperação e concertação que são eficientes junto aos municípios? (O.E.3)

3- De que forma se dá o planejamento estratégico das ações da RIDE-DF? Os municípios integrantes participam? (O.E.3)

4- Existe algum orçamento público destinado exclusivamente à RIDE-DF que esteja previsto no plano plurianual (PPA)? (O.E.3)

5- Existem mecanismos de participação popular no âmbito das relações institucionais desenvolvidas junto aos municípios? Esses mecanismos são eficazes? Como se constata isso? (O.E.3)

6- Pontualmente, quais são os avanços e entraves da RIDE-DF nos últimos dois anos? (O.E.3)

LEGENDA: OBJETIVO ESPECÍFICO = O.E.

Apêndice II – Roteiros das Entrevistas Semiestruturadas – Relatores do Orçamento nas Câmaras Legislativas Municipais e Secretários Municipais da Fazenda ou equivalentes

Questionário perfil

Nome:

Data de nascimento:

Endereço:

Fone:

Escolaridade:

Profissão:

Função:

Tempo na função:

1- A Constituição Federal de 1988 estabelece mecanismos de participação popular direta na administração pública como plebiscito, referendo e iniciativa popular e oferece o respaldo legal necessário para a criação de outras instâncias participativas como conselhos de políticas, orçamento participativo e plano diretor municipal. Como o senhor classifica o nível de participação nas decisões políticas? (O.E. 2 e 3)

2- Como se dá o processo de elaboração, aprovação e promoção do orçamento público no município com base nas leis de responsabilidade fiscal, acesso à informação e o estatuto das cidades? (O.E.1)

3- Existe algum mecanismo de participação popular com vistas à definição da agenda, aplicação de recursos e controle (fiscalização) relativo ao orçamento público municipal? Se sim, quais são? Se não, por quê? (O.E.2)

4- O senhor entende ser relevante ou não a colaboração (através da comunicação, cooperação e coordenação) entre as instituições formais e não formais com relação às práticas participativas no âmbito do orçamento público? Sim, Não e Por quê? Entenda como instituições formais as que se referem à

leis, regras, regulamentos, contratos e acordos de negociação e as informais em normas de comportamento, convenções e condutas dos agentes) (O.E.1)

5- Como se dá o funcionamento da RIDE-DF e quais são os instrumentos de cooperação e concertação que são eficientes junto aos municípios? (O.E.3)

6- De que forma se dá o planejamento estratégico das ações da RIDE-DF? Os municípios integrantes participam? (O.E.3)

7- Existe algum orçamento público destinado exclusivamente à RIDE-DF que esteja previsto no plano plurianual (PPA)? (O.E.3)

8- O quão a participação na RIDE-DF tem sido importante para o município? (O.E.3)

9- O senhor tem conhecimento se a RIDE-DF possui mecanismos de participação popular no âmbito das relações institucionais junto aos municípios tendo em vista o orçamento público? (O.E.3)

LEGENDA: OBJETIVO ESPECÍFICO = O.E.

Apêndice III – Roteiros das Entrevistas Semiestruturadas – Conselheiros e Membro de Sindicato ou Associação

Questionário perfil

Nome:

Data de nascimento:

Endereço:

Fone:

Escolaridade:

Profissão:

Função:

Tempo na função:

1- A Constituição Federal de 1988 estabelece mecanismos de participação popular direta na administração pública como plebiscito, referendo e iniciativa popular e oferece o respaldo legal necessário para a criação de outras instâncias participativas como conselhos de políticas, orçamento participativo e plano diretor municipal. Como o senhor classifica o nível de participação nas decisões políticas? (O.E. 2 e 3)

2- Existe algum mecanismo de participação popular com vistas à definição da agenda, aplicação de recursos e controle (fiscalização) relativo ao orçamento público municipal? Se sim, quais são? Se não, por quê? (O.E.2)

3- O senhor entende ser relevante ou não a colaboração (através da comunicação, cooperação e coordenação) entre as instituições formais e não formais com relação às práticas participativas no âmbito do orçamento público? Sim, Não e Por quê? Entenda como instituições formais as que se referem à leis, regras, regulamentos, contratos e acordos de negociação e as informais em normas de comportamento, convenções e condutas dos agentes) (O.E.1)

4- O senhor conhece a atuação da instituição denominada RIDE-DF (Rede Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno)? O quanto a participação na RIDE-DF tem sido importante para o município? (O.E.3)

5- O senhor tem conhecimento se a RIDE-DF possui mecanismos de participação popular no âmbito das relações institucionais junto ao município? (O.E.3)

LEGENDA: OBJETIVO ESPECÍFICO = O.E.