

## GESTÃO PÚBLICA E INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL: O USO DA “PREVIOUS ACCOUNTABILITY” PARA EFETIVAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Francisca Candida Candeias de Moraes  
Universidade Federal de São Paulo  
Universidade São Francisco  
[francisca.moraes@tangramsocial.com.br](mailto:francisca.moraes@tangramsocial.com.br)

Aparecida Elisabete Pontes  
Universidade São Francisco  
[aparecida.pontes@usf.edu.br](mailto:aparecida.pontes@usf.edu.br)

Heloisa Candia Hollnagel  
Universidade Federal de São Paulo  
[heloisa.hollnagel@unifesp.br](mailto:heloisa.hollnagel@unifesp.br)

### RESUMO

Este trabalho apresenta uma pesquisa sobre a participação cidadã na elaboração orçamentária para o desenvolvimento local municipal, com transparência e *accountability*, com parceria entre o governo e a população na priorização das necessidades locais, consonante com o processo democrático e embasado na Constituição Federal e na Reforma Gerencial do Estado. A metodologia - pesquisa exploratória e telematizada, levantamento bibliográfico e entrevistas informais - trata da evolução do novo modelo de gestão, destacando o município de Santo André - SP. Os resultados demonstram que embora os conflitos naturais da quebra do paradigma existam, o orçamento participativo contribui para a democracia, atendimento das demandas sociais e satisfação popular. Apesar disso os problemas decorrentes da tradição do poder administrativo em detrimento do poder político, da resistência dos dirigentes governamentais da importância da participação social e da dificuldade dos cidadãos em assumir um novo papel de direitos e deveres ainda precisam ser resolvidos. Abandonar a espera das soluções por parte dos dirigentes e assumir um novo papel na arena democrática nacional permite a quebra da dominação discutida pelos pensadores da Escola de Frankfurt.

**Palavras-chave:** participação social, democracia, relação Estado x sociedade, orçamento participativo, cidadania, *accountability*.

**Data do recebimento do artigo:** 04/02/2015

**Data do aceite de publicação:** 20/05/2015

## INTRODUÇÃO

Nas sociedades modernas, a democracia é base primordial das relações, sendo exigido o fortalecimento do processo democrático, com destaque para as relações entre o Estado e cidadão. No Brasil, o amplo movimento social que resultou no fim do Governo Militar e nas eleições diretas nos anos 80, trouxe consigo diversas mudanças sociais e políticas, destacando-se a busca da efetiva participação na gestão pública.

A interdependência entre o Estado e o cidadão é apontada por Bobbio (1987, apud JACOBI, 2000) como uma decorrência do processo democrático, viabilizando um novo sistema social no qual o Estado permeia a sociedade e esta permeia o Estado, em “dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos, mas interdependentes do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna” (BOBBIO, 1987 apud JACOBI, 2000, p.13).

Este artigo apresenta o resultado de pesquisa teórico-empírica, sobre os efeitos da adoção do Orçamento Participativo (OP) em um dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo – SP (RMSP), identificando a relevância da participação cidadã, em dois momentos distintos: a adoção inicial de tal instrumento e sua retomada após cinco anos de descontinuidade. O foco principal é avaliar a efetiva capacidade de *accountability* do governo perante o cidadão, considerando que embora tenha sido uma grande evolução social no país, ainda persistem dificuldades tecno-burocráticas que permeiam o processo e impedem sua participação plena nas decisões públicas, e, conseqüentemente, mascaram, em alguns momentos, a necessária transparência, limitando o exercício da efetiva cidadania participativa.

## CONTEXTUALIZAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Embora alguns autores afirmem que no Brasil a busca da transparência tenha sido decorrente da “Sociedade da Informação” surgida da globalização, o grande impulso para a transparência no país inicia-se com a Constituição Federal (CF) de 1988, que estabelece em seu artigo 5º, inciso XXXIII, que todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, a serem prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade (LOUREIRO, TEIXEIRA e PRADO, 2008).

Além disso, a CF garante o amplo direito para o cidadão brasileiro do controle social e participação nas decisões da esfera pública, na medida em que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (art. 1º). Com mais de 50 dispositivos constitucionais abrangendo a participação popular na gestão pública. Especificamente o seu artigo 29, inciso XII define a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (LIMA, 2010).

Estudo amplo sobre o modelo de OP brasileiro realizado por LUCHMANN (2014) indica um conjunto básico de elementos para que uma experiência seja considerada como Orçamento Participativo:

1. Discussão da dimensão financeira e/ou orçamentária;
2. Envolvimento de pelo menos um distrito descentralizado com órgão representativo eleito e algum grau de poder de interferência na gestão pública;
3. Processo recorrente/continuado de discussão;
4. Existência de formas de deliberação pública em encontros/fóruns específicos;
5. Prestação de contas dos resultados.

Sintomer e colaboradores (2012; apud LUCHMANN, 2014) apontam cerca de 1.000 experiências no mundo, que permitiram elaborar uma tipologia de OPs, segundo sua origem, organização, caráter da deliberação (consultiva ou decisória), e dimensões da participação (individual ou coletiva). Essa classificação gerou a identificação dos seguintes tipos de OPs: democracia participativa, democracia de proximidade, modernização participativa, participação de múltiplos atores, desenvolvimento comunitário e neocorporativismo.

Zucolotto (2014a) sintetizou as dimensões potenciais da transparência, a partir da análise da classificação de organismos internacionais (Organização das Nações Unidas, *International Budget Partnership* e Fundo Monetário Nacional), organizando-os a partir dos diferentes tipos de processos executados na administração pública:

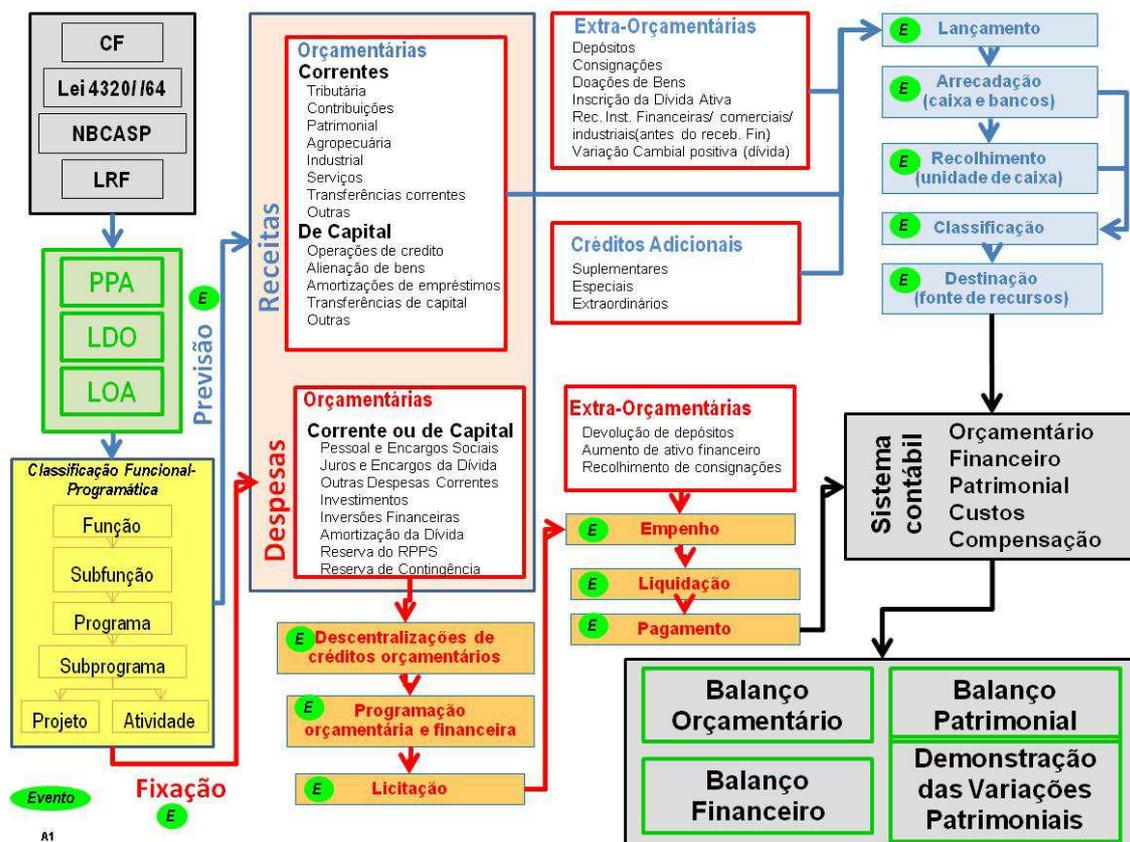
<b>Dimensão</b>	<b>Definição</b>	<b>O que analisar</b>
Fiscal	Evidenciação de todas as informações orçamentárias relevantes de maneira sistemática e tempestiva e que permitam ao cidadão visualizá-las e fazer inferências a partir das mesmas.	Relatórios pré-orçamentários, proposta orçamentária do Executivo, orçamento cidadão, orçamento aprovado, relatórios de acompanhamento da execução orçamentária, relatórios intermediários e de fim de ano (balanço orçamentário) e relatórios de auditoria.
Contábil	Evidenciação de todas as informações patrimoniais e financeiras, de maneira sistemática e tempestiva e que permitam ao cidadão, além de visualizá-las, avaliar as capacidades econômica, financeira e patrimonial dos entes.	Balanço patrimonial, balanço financeiro, demonstrações (variações patrimoniais, fluxos de caixa, mutações do patrimônio líquido), divulgação das principais políticas contábeis do ente, notas explicativas às demonstrações contábeis e quadros auxiliares (ex.: relação de bens de valor histórico).
Institucional ou organizacional	Evidenciação de todas as informações sobre a organização do Estado, cargos e responsabilidades e normas e relatórios.	Organograma do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) com definição de cargos, funções, responsabilidades e formas de contato dos órgãos e seus respectivos chefes. Informações sobre o número de servidores dos órgãos segregados por cargos eleitos, nomeados, concursados. Disponibilidade de acesso às legislações, normas, atas e relatórios de governo. Fluxograma de processos.
Social (cívica)	Existência de mecanismos de informação e atenção ao cidadão e compromisso com a cidadania.	Horários de funcionamento, especialidades dos estabelecimentos de saúde, existência de mecanismos de participação e acompanhamento de audiências públicas, existência de fóruns, existência de espaços para as associações sem finalidade de lucros divulgarem suas informações, existência de informações sobre conselhos, sua organização, função, responsáveis e responsabilidades, metas, avaliação de desempenho e formas de participação.
Do processo licitatório	Divulgação de informações sobre a contratação de obras, materiais e serviços por parte dos governos, bem como informações sobre o fluxo desse processo, valores, concorrentes e resultados.	Editais de contratação de obras, materiais e serviços, bem como mapas e plantas quando se tratar de obras, órgão e servidor responsável pelo processo de compra, atas com os resultados dos processos, recursos impetrados pelos concorrentes, resultados dos recursos, vencedor do processo, lista de vencedores de processos de licitação nos últimos exercícios, lista de recursos impetrados, cronograma revisado de execução quando se tratar de obras.
Dos contratos e convênios	Divulgação dos contratos, convênios, termos de parceria e de cooperação estabelecidos por um governo.	Atribuições de responsabilidades nos contratos, convênios, termos de parceria e de cooperação, as medidas de avaliação de desempenho, os prazos e as cláusulas de penalidades.
Midiática (eletrônica)	Avaliação de uma ou mais dimensões da transparência descritas em meio eletrônico de acesso público.	Itens já descritos em cada dimensão em páginas da WEB de cada Estado.

**Quadro 1:** Perspectivas da transparência.

Fonte: Adaptado de Zuccolotto (2014)

Dentre os mecanismos propostos no país, o ciclo orçamentário estabelecido pela Lei Magna de 1988, estruturado em torno de programas, projetos e atividades vinculadas à existência de recursos para sua execução, visa a gestão presente e futura. Para Burkhead (1971), o orçamento é um “instrumento de controle democrático sobre o Executivo”, de forma a impedir a criação arbitrária de impostos. Conforme pontuado por Grateron (1999, p. 3) a corrupção é um dos principais problemas na administração pública contemporânea, e está geralmente relacionada à falta de controle adequado sobre uma determinada gestão, tendo como consequência o uso indevido dos recursos pertencentes ao Estado em benefício próprio ou de terceiros.

O quadro a seguir ilustra o funcionamento do planejamento, execução e controle dos recursos orçamentários e financeiros, conforme legislação e procedimentos vigentes no Brasil. Nele, pode-se observar que as regras nacionais estabeleceram um processo claro de gestão do erário, que permite a transparência necessária para a participação cidadã.



**Figura 1:** Funcionamento do planejamento, execução e controle dos recursos orçamentários e financeiros. Fonte: elaboração própria

Alinhado com os princípios da democracia, a promoção do controle social e a emancipação do sujeito, a proposta de implementação do Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo governamental que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos - geralmente sobre o orçamento de investimentos de prefeituras municipais - por meio de processos da participação da comunidade e costumam contar com assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo. Percebe-se, então, que o crescimento da adesão ao OP se explica pelo momento político e econômico particular que a década de 1990 trouxe à realidade brasileira, na transição iniciada na década anterior, que fez vir à tona uma série de debilidades estruturais e institucionais que colocaram a necessidade de reformas e revigoramento político.

A literatura define *accountability* (responsabilização na prestação de contas) como sendo a disponibilização de informações transparentes, tempestivas e relevantes acerca da gestão pública e da alocação dos recursos públicos por parte dos governantes (SILVA, 2009, p. 341). Segundo Slomski (2005), os desafios públicos atuais consistem em criar mecanismos capazes de ampliar o atendimento das demandas sociais, a transparência e a *accountability*, reduzindo os conflitos entre o poder público e a sociedade. Dentre os instrumentos que este autor (*op cit.*) considera efetivos, encontram-se o Plano Diretor do Município, o Programa de Governo, o Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual (LOA).

É senso comum que a *accountability* é um atributo da sociedade civil, como forma de fiscalizar, por meio dos mecanismos de participação popular, independente dos poderes públicos, em períodos eleitorais e ao longo do mandato de seus representantes. [...] *accountability diz respeito à sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam, à existência de mecanismos institucionais efetivos, que permitam chamá-los à fala quando não cumprirem suas responsabilidades básicas.* (LAMOUNIER, 1997)

Para Zucolotto (2014a), ao analisar os fatores que determinam a transparência do ciclo orçamentário nos estados subnacionais brasileiros, selecionou a visão de Arantes e colaboradores (2010), sobre as condições e instrumentos para cada forma de *accountability* democrática, no qual se destaca o orçamento participativo como um dos mecanismos de controle social:

Formas	Instrumentos políticos-institucionais	Precondições
Processo eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema eleitoral e partidário.</li> <li>• Debates e formas de disseminação da informação.</li> <li>• Regras de financiamento de campanha.</li> <li>• Justiça eleitoral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado.</li> <li>• Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas).</li> <li>• Liberdade de imprensa e de se obter diversidade de informações.</li> </ul>
Controle institucional durante o mandato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle parlamentar (controle mútuo entre os poderes, CPI’s, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e do desempenho dos órgãos de governo, audiências públicas, etc.)</li> <li>• Controle judicial (controle da constitucionalidade das leis e dos atos normativos pelo Judiciário, ações civis públicas e medidas extrajudiciais do Ministério Público, etc.)</li> <li>• Controle administrativo procedimental (Tribunal de Contas e/ou auditoria financeira).</li> <li>• Controle do desempenho dos programas governamentais.</li> <li>• Controle social (conselhos de usuários de serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo, mídia ativa e independente, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparência e fidedignidade das informações públicas.</li> <li>• Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia).</li> <li>• Predomínio do império da lei.</li> <li>• Independência das instituições de justiça.</li> <li>• Existência de condições sociais e culturais que estimulem a participação da sociedade civil e dos cidadãos individualmente, valorizando o controle social sobre o poder público.</li> <li>• Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”).</li> </ul>
Regras estatais intertemporais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantia de direitos básicos pela constituição (cláusulas pétreas).</li> <li>• Segurança contratual individual e coletiva.</li> <li>• Limitação legal do poder dos administradores públicos.</li> <li>• Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes.</li> <li>• Mecanismos de restrição orçamentária.</li> <li>• Defesa de direitos intergeracionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de <i>checks and balances</i>, com separação e controle mútuo entre poderes.</li> </ul>

**Quadro 2:** Condições e instrumentos para a *accountability* democrática.

Fonte: Arantes et al (2010), apud Zucolotto (2014a)

Além da *accountability*, outros avanços como o orçamento participativo (OP) têm promovido a governança democrática e a participação social no Brasil e em outros países, em especial os que passaram por processos recentes de (re)democratização. Desde a década de 80, muitas prefeituras passaram a adotar a participação popular, como por exemplo, Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevidéu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica) e, no Brasil, Ipatinga (MG), Belém (PA), Aracaju (SE), Blumenau (SC), Recife (PE), Olinda (PE), Belo Horizonte (MG), e Mundo Novo (MS). Entre 1997 e 2000 havia no Estado de São Paulo 23 municípios que adotaram o OP, dentre eles: Americana, Atibaia, Bauru, Bernardino de Campos, Caçapava, Catanduva, Franca, Guarulhos, Itapecerica da Serra, Jaboticabal, Mauá, Mogi Mirim, Santos, São Carlos e Santo André (SP), objeto desta investigação.

A emancipação, elemento fundamental da cidadania, é apontada, na Teoria Crítica, como uma decorrência da democracia. Para Habermas, o orçamento participativo é um mecanismo efetivo para criar novas relações sociais e políticas, combatendo a exclusão social e fortalecendo a coletividade, alinhando-se ao esperado papel político, social e cidadão. Não obstante, exige a capacidade de manter a população politicamente ativa de forma ampla nas discussões públicas, além do escopo de natureza orçamentária, tornando as tecnologias de comunicação e informação efetivos mecanismos para aumentar o acesso à informação, garantir a transparência, o controle social e a deliberação pública. (SÁNCHEZ, 2002).

Segundo Habermas, a sociedade civil tem grande potencial de influência no sistema político. No entanto, para Sorj (2004, apud BRAY, 2006) a sociedade civil é de difícil identificação, na prática, opinião corroborada por diversos outros autores; alguns avaliam que as entidades sociais acabaram por esgotar a força dos movimentos cívicos ou sociais e outras formas não organizadas de comportamento e comunicação, como os protestos; outros consideram nefasto o uso que os partidos políticos e governos fazem da “sociedade civil” em razão do vácuo ideológico e moral que os caracteriza.

Segundo Habermas (1997), a política deliberativa depende da institucionalização dos processos e pressupostos organizacionais, criando uma rede institucional entre as esferas públicas, possibilitando articulações discursivas, processo no qual a razão prática é transferida do escopo dos direitos humanos universais ou da ética de uma comunidade para

um ambiente de discurso e argumentação, cujo conteúdo conduz a uma ordem insubstituível de socialização comunicativa.

Atualmente, a transparência midiática identificada por Zuccolotto (2014) ainda carece de aprimoramento para que possa efetivamente constituir-se em um instrumento de *accountability*. Além da linguagem e formato de informação além da capacidade de compreensão pelo cidadão comum, estudos sobre a informação disponibilizada nos sítios da Internet por governos dos três níveis – municipal, estadual e federal - têm demonstrado que, embora os avanços percebidos em direção a um maior grau de *accountability*, ou seja, “que os gestores públicos prestem contas de suas ações, dando publicidade às decisões e ações governamentais que interessem à coletividade”, ainda persiste, de forma geral, o caráter de “manutenção do patrimonialismo e da democracia delegativa na sociedade brasileira” (AKUTSU e PINHO, 2002).

Os modelos normativos da democracia, segundo Beras (2008), à luz da obra de Habermas (2002), apresentam as características identificadas no quadro a seguir (figura 1):

<b>Funções</b>	<b>Modelo Liberal</b>	<b>Modelo Republicano</b>	<b>Modelo da Política Deliberativa</b>
<b>Papel do Estado</b>	Aparato da Administração Pública	Estimulador de uma Comunidade Ética	Estado de direito\poder administrativamente aplicável
<b>Papel da Sociedade</b>	Sociedade Econômica	Base social autônoma (sociedade civil) que independa do Estado e do Mercado	Sociedade civil como fonte da opinião pública não institucionalizada (esfera pública)
<b>Papel da ação política</b>	Arranjo de interesses	Auto-entendimento ético	Procedimentos democráticos racionais e comunicativos.
<b>Papel do cidadão</b>	Possuidor de direitos individuais perante o Estado e os outros indivíduos – direitos negativos (subjativos e por força de lei).	Possui direitos de cidadania, participação e comunicação – direitos positivos (participação em uma práxis comum).	Rede de formação da vontade política informal.

**Figura 1.** Características dos Modelos Normativos da Democracia.  
Fonte: Beras (2008)

Habermas (1996) defende a necessidade de se criar uma verdadeira soberania popular e através de seu modelo deliberativo explica como o poder comunicativo se relaciona com o administrativo. Contudo, o “filósofo não vislumbra uma participação mais efetiva desta ou mesmo experimentos democráticos que redesenhem as relações entre Estados e cidadãos” (MENDONÇA, 2013, p. 55).

Deste modo, fica claro que as instituições que realmente podem influenciar as políticas públicas na democracia brasileira são os conselhos de políticas e os OP, pois, este último permite balancear a articulação entre a representação e participação ampla da sociedade por meio da “cessão de soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo eleitoral” (AVRITZER, 2009, p.37).

O OP pode ser considerado uma experiência de gestão democrático-participativa que veio se disseminando ano a ano, tanto no que se refere ao número de municípios envolvidos quanto no que diz respeito ao volume de pessoas e à qualidade de seus processos. Esse modelo de gestão de recursos e definição de prioridades de enfrentamento é um processo dinâmico que deve se adequar periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato facilitador, ampliador e aprimorador do debate entre o governo municipal e a população.

Entende-se, assim, que a nova cidadania transcende uma referência central no conceito liberal: a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado. O que está em jogo, de fato, é o direito de participar da própria definição desse sistema, para definir do que se deseja ser membro; isto é, a invenção de uma “nova sociedade”. O reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder. De acordo com Cohen (1982, p.193 apud MELO, 2011) devem existir “outras fontes de motivação para a orientação da ação social, outras formas de interação política (participação) que não relações hierárquicas de poder, e outras maneiras de contestar a sociedade capitalista que não as lutas de classe em torno de necessidades radicais que emergem na dialética do trabalho”.

O que se observa, na atualidade, é a frequente busca de criar mecanismos que tragam o cidadão para as decisões governamentais; no entanto, os instrumentos tecnoburocráticos não apresentam características – linguagem, estrutura etc. – adequados para o

público comum, limitando a participação social efetiva. Por outro lado, embora os governos estejam expressamente obrigados a divulgar dados da execução orçamentária na rede mundial (Internet), conforme previsão legal (Lei de Responsabilidade Fiscal – Nº 101/2000 e Lei da Transparência - Lei Complementar Nº 131/ 2009) é comum que os links tenham perdido a conexão com as informações.

## **METODOLOGIA**

Adotou-se, metodologicamente, três planos de análise: primeiramente, é avaliado o contexto do assunto em tela no Brasil e no mundo por meio pesquisa telematizada; em seguida, é apresentada uma breve avaliação histórica e qualitativa da implementação e estruturação do OP no município de Santo André/ SP a partir de documentos e observações participantes das autoras (método de pesquisa em que o pesquisador procura tornar-se um membro do grupo observado, e dessa forma é possível compartilhar as experiências de vida para melhor compreender seus hábitos e convenções sociais), metodologia cada vez mais aceita em estudos da área de Administração e demais Ciências Sociais Aplicadas (NOVAES & GIL, 2009). O terceiro plano de análise é a relação desta prática de gestão com a “emancipação” proposta pelos autores da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt. O município escolhido por recorte empírico serve de modelo ilustrativo para outros municípios nacionais, congêneres quanto à dimensão e ao desenvolvimento.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Santo André localiza-se na Sub-Região Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), em um aglomerado de 39 municípios que concentra, em menos de um milésimo do território nacional 10,5% da população total do País. O OP foi instituído no município em 1989 tendo sido descontinuado em 2008 e retomado em 2013, com a elaboração conjunta (governo e sociedade) de um Plano Plurianual Participativo: o PPA, que aprimora o OP por ser um instrumento de planejamento de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal.

Segundo a Diretora do Departamento de Planejamento Participativo Prefeitura de Santo André, a concepção do Plano Diretor Participativo ocorreu no escopo de um processo alicerçado na participação cidadã, “objeto de ampla discussão e participação dos diferentes segmentos da sociedade” (OLIVEIRA, 2005), envolvendo grupos representativos da localidade, que pudessem expor as demandas de diferentes segmentos:

[...] representantes e técnicos do governo municipal e os representantes da sociedade civil, organizados em três grandes segmentos: movimentos sociais; empresários ligados ao desenvolvimento urbano; e, por fim, organizações não governamentais e entidades técnicas, acadêmicas e de pesquisa, além da Câmara Municipal (OLIVEIRA, 2005).

O processo da construção do Plano Diretor foi realizado em cinco fases ao longo dos anos de 2002 e 2003, nas quais foram realizadas as seguintes atividades:

**1ª. fase** - sensibilização e escuta com a sociedade – informação à população sobre o início do processo e convidá-los ao engajamento e coleta de sugestões e indicações para subsidiar a elaboração da proposta”;

**2ª. fase** - debates internos à Prefeitura para elaboração da proposta preliminar, com base nos conteúdos do projeto Cidade Futuro e do Orçamento Participativo e a sistematização da 1ª fase de discussões públicas;

**3ª fase** - terceira rodada de discussão pública com base no texto base (Estrutura e Conteúdos Básicos do Plano Diretor Participativo), com as questões e propostas para o projeto de Lei.

**4ª fase** - intenso processo de negociação entre os representantes dos diversos segmentos, com revisão, negociação e busca do consenso/acordo dos pontos conflitantes nas etapas anteriores.

**5ª fase** - realização do Congresso da Cidade, na qual houve a deliberação sobre a nova lei do Plano Diretor e aprovação do texto final encaminhado à Câmara.

Para a autora (NILZA, 2005?), a formação técnica dos membros dos conselhos de políticas públicas é fundamental para a efetiva participação em condições de igualdade com os demais segmentos/atores sociais:

[...] os mesmos vêm em situação desigual em relação ao governo. Para que tenhamos a participação efetiva desses conselheiros no processo de decisão do Orçamento Público, é necessário que eles conheçam como a receita da Prefeitura é composta, quais são os limites

orçamentários da Prefeitura, saber quais são as competências de cada esfera de Governo (Municipal, Estadual e Nacional), ter um diagnóstico da cidade e das respectivas regiões e, não menos importante, também ter elementos sobre “negociação” que possam auxiliar na hora da definição e discussão com o governo. (NILZA, 2005)

Foram realizadas ao longo de 2013, 20 plenárias presenciais (Audiências Públicas), além das sugestões recebidas pela internet em canal específico no sítio da PMSA (as alternativas foram submetidas à votação na web e constam também no Relatório Final de 2013), que resultaram no PPA 2014-2017 para nortear as ações no município de Santo André. Cabe também mencionar que o PPA não está restrito apenas à avaliação do orçamento e priorização das ações, mas amplia a possibilidade de buscar recursos adicionais, tais como repasses de outras esferas de governo ou captações internacionais para sua viabilização.

Analisando o Relatório Final das Audiências Públicas (Assembleia Legislativa, 2013<sup>1</sup>) os dados referentes ao município mostram a presença de representantes de sociedade civil organizada que elencaram como prioridade os temas (funções): 1º Saúde; 2º Educação e 3º Segurança para distribuição de recursos.

A deliberação das prioridades indicadas pelos moradores neste ano de 2014 foi feita pelo conselho; no OP, a cidade foi dividida em 20 regiões e o número de participantes foi superior ao PPA (Plano Plurianual) realizado em 2013, quando cerca de oito mil pessoas foram às reuniões, resultando em 692 diretrizes orientadoras de trabalho e 1.361 demandas da população.

Conforme apontado por Zuccolotto e Teixeira (2014), apesar dos esforços legais e das pressões da “sociedade da informação”, pesquisas nacionais e internacionais revelam a existência de baixa transparência fiscal na gestão pública, independentemente do nível governamental considerado.

Cabe destaque que, se forem considerados os critérios identificados pela entidade da sociedade civil Contas Abertas (“Índice de Transparência”) para verificar a operacionalização da lei complementar nos portais: conteúdo, série histórica/frequência de atualização e usabilidade, uma análise dos dados disponíveis pela PMSA mostra que não é

---

<sup>1</sup> Disponível em: < <http://www.al.sp.gov.br/arquivos/participe/audiencias-publicas/2013/relatorio-final-audiencias-publicas-orcamento-2014.pdf>>.

tarefa fácil ao munícipe comparar as despesas previstas e executadas por função (metas do PPA, LDO e LOA 2014).

A análise sobre os dados disponíveis no sítio do município na Internet<sup>2</sup>, conforme estabelecido na Lei da Transparência, permitem a constatação, em caráter preliminar, das seguintes questões relevantes:

- O primeiro ponto a destacar é que no item “Prestação de Contas Públicas” relativos à execução, os dados informados são apresentados em termos de execução financeira bruta, sem identificar as áreas das políticas públicas (função/subfunção) na quais os recursos foram aplicados, o que inviabiliza o monitoramento do atendimento das demandas priorizadas no PPA participativo.

- Da mesma forma, se consultada a execução orçamentária (planejado x executado), os dados são detalhados em termos de secretaria e/ou unidade, não permitindo ao usuário comum avaliar o atendimento das propostas estabelecidas quando da proposta do PPA.

- Se a busca da informação for realizada nos demonstrativos contábeis, o balanço orçamentário também é demonstrado de forma desvinculada da proposta da sociedade (função/subfunção), na medida em que a metodologia vigente define sua estruturação em termos de contas contábeis, novamente sendo um instrumento que não se apresenta adequado à proposta de transparência para a sociedade.

- Saliente-se que até a finalização deste estudo, mesmo os dados sobre a execução financeira bruta do terceiro (*link* perdido) e quarto trimestres de 2014 ainda não estavam disponíveis no sítio da PMSA.

- As transferências federais ao município são apresentadas por meio de *link* redirecionado ao Portal da Transparência Federal, apresentadas por área (função), o que facilita identificar, claramente, a aplicação dos recursos. Nesse caso - embora devam ser levadas em consideração que tais transferências estão sujeitas a regras e limites legais específicos, não considerados neste estudo - fica claro que sua aplicação não ocorreu conforme a expectativa dos cidadãos, considerando que, das áreas indicadas como prioritárias, apenas a Saúde foi alvo de percentuais significativos

---

<sup>2</sup>

<http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/portal-da-transparencia>

(47,8%), em relação ao montante repassado; a Educação envolveu apenas 5,2% e a Segurança, em último lugar, atingiu menos de 1%. Dos Encargos Especiais, totalizando 29,4%, apenas 14% é relacionada à Educação (FUNDEB).

Assim, fica claro, no caso estudado, que, mesmo um município de grande porte, situados na região metropolitana da maior e mais rica capital nacional, a transparência não se tornou efetiva para a consolidação da democracia.

Outros estudos apresentam questões relevantes à pesquisa em tela, na medida em que comprometem a credibilidade do processo perante os diversos atores, em especial os identificados por Oliveira (2014):

- A divulgação do processo de orçamento participativo exige um planejamento adequado, na medida em que aspectos como prazo exíguo para conhecimento ou proximidade de eleições, além da dificuldade de transmissão da informação nas redes da comunidade, criam a sensação, para os atores, de intenções meramente eleitoreiras;
- Apenas a divulgação do processo de discussão do novo orçamento de forma participativa é insuficiente; é fundamental a prestação de contas de períodos anteriores – com tempo hábil para análise, linguagem adequada aos diferentes grupos de *stakeholders* e que não deixe margem a dúvidas quanto à continuidade do orçamento participativo municipal quando houver a ampliação do processo para o escopo regional;
- A falta de qualificação dos agentes para a compreensão dos termos técnicos e instrumentos relativos ao orçamento participativo implica em descrédito, na medida em que impede a participação dos diferentes atores/segmentos em condições de igualdade;
- As tecnologias de comunicação e informação não se apresentam, sozinhas, suficientes para garantir a participação dos atores, devendo ser combinadas com mecanismos tradicionais de divulgação e participação, na medida em que a população tem diferentes graus de conhecimento das mesmas, em especial quando os prazos são exíguos.

Para Luchmann (2014) se destacam, dentre outros, os seguintes aspectos no sucesso ou insucesso do modelo, que exigem atenção detalhada:

- Vontade e comprometimento dos governos, especialmente identificadas pela centralidade do OP na ação governamental e no volume de recursos humanos e materiais alocados ao processo;
- Risco de abandono do OP nos casos de derrota eleitoral;
- “[...] tensões entre a vontade e o compromisso político”, nos casos de continuidade partidária no governo, que tendem ao esvaziamento do processo ao longo dos mandatos, provavelmente em razão da mudança do executivo municipal principal e das alterações das coligações partidárias e/ou na base de apoio governamental;
- Risco de falta de diversidade nos atores, com continuidade das visões ao longo do tempo e risco de uso do espaço deliberativo para fins de políticos partidários;
- Relevância do quadro de organização e de institucionalização dos partidos de oposição, na medida em que há tendência dos executivos municipais em implantar o OP nas localidades nas quais a esquerda é mais frágil – menor oposição;
- O capital social gerado por uma tradição associativista amplia o potencial de sucesso do OP, na medida em que permite o desenvolvimento e acúmulo de relações sociais horizontalizadas, rompendo com o clientelismo e o autoritarismo.

Esse último ponto é coerente com a visão de Habermas, na medida em que a sociedade civil concebida por esse autor defende a crítica e autonomia nos espaços de deliberação política e efetivação da democracia, como os OPs, que se baseia em processos democráticos de decisão sobre o uso dos recursos orçamentários.

É necessário estabelecer outros mecanismos de participação social nas decisões públicas e atendimento das demandas comunitárias, que permitam não apenas o mero conhecimento do passado (sem análise crítica das causas e efeitos) e registro formal de seus desejos, sem que efetivamente sejam atendidas, sequer, suas necessidades primárias.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Diante das mudanças ocorridas pela globalização e as pressões sociais pela *accountability*, a adoção do modelo de OP se configura, ao lado de Universidades, Organizações Não Governamentais (ONGs), Fundações, e outros órgãos atuantes no país, é um novo paradigma para tornar a administração pública mais eficiente e transparente.

Entretanto, analisando a aplicação prática da *accountability*; tradicionalmente considerada como uma prestação de contas perante alguém a quem se deve essa obrigação – o que pressupõe uma ação posterior, do ponto de vista temporal - as autoras identificam que esta somente poderá contribuir para a cidadania e democracia se cumprida em diferentes estágios do processo, em um modelo que permita a participação compreensiva e ativa por parte de seus atores. Ou seja, o planejamento orçamentário deve ser precedido de uma análise crítica conjunta, não apenas verificando os montantes gastos, mas discutindo as razões do atingimento ou não das metas previstas quando da proposta anterior de aplicação dos recursos públicos, o que designamos como *previous accountability*.

Outros elementos pesquisados demonstram ser cruciais para o sucesso da implantação e desenvolvimento do OP, que vão da política de alocação de recursos para o processo até questões de natureza político-partidária que permeiam o ambiente municipal.

A proposta de *previous accountability* implica tanto na efetivação do orçamento participativo, pela oportunidade da sociedade opinar no uso do recurso antes de sua utilização, quanto na possibilidade de fornecer informações claras sobre a execução dos orçamentos em exercícios anteriores antes da elaboração do novo planejamento e respectivo orçamento.

Para o atendimento da LRF, verifica-se nas *homepages* de diversas prefeituras, como a PMSA, a disponibilização de dados contábeis dos últimos anos. Contudo, mesmo que as informações contábeis sejam uma ferramenta capaz de possibilitar objetivamente à verificação dos atos realizados pelo gestor público e do atendimento aos princípios da CF e a base para a averiguação da forma como vem sendo utilizado o dinheiro público, para o efetivo controle social, é necessário que os dados disponibilizados sejam de fácil acesso e compreensão por qualquer cidadão, independentemente do seu nível de conhecimento e grau de escolaridade. Por exemplo, verificando-se as informações disponíveis no sítio da

PMSA provenientes da execução do orçamento (notas de empenhos, pagamentos) não é possível identificar se a finalidade de determinada despesa apontada como meta no PPA foi concretizada.

Desta forma, para fomentar a participação ativa da sociedade e contribuir para o melhor uso dos recursos públicos, seria necessário planejar uma forma de capacitar o cidadão desde a educação básica para interpretar e entender o orçamento público, para que este exerça plenamente o seu direito de fiscalizar as ações governamentais. Nessa perspectiva, entende-se que a *accountability* e a *previous accountability* dependem tanto da ação de governantes quanto da presença de munícipes vigilantes, capacitados e conscientes de seus direitos construindo de forma interdependente uma democracia verdadeiramente participativa.

O OP representa uma oportunidade para a tomada de consciência que abre espaços para o exercício da cidadania e da objetivação na transparência das ações do governo, levando a uma “mudança estrutural da esfera pública historicamente determinada” e a “emancipação por meio do desenvolvimento da racionalidade humana” conforme proposto por Habermas.

## REFERÊNCIAS

AKUTSU, L.; PINHO, J.A.G.P. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **RAP** Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745. Set./Out. 2002.

AVRITZER, L. (org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez. 2009. 139p.

BERAS, C. **Orçamento Participativo de Porto Alegre e a democratização do Estado: A configuração específica do caso de Porto Alegre: 1989-2004**. 256 f. 2008. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

BRAY, R. T. **Jurgen Habermas: A esfera pública no processo democrático de legitimação do Direito**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). 2006. 148p. Disponível em: <<https://www.unimep.br/phpg/bibdigi/pdfs/2006/EARWFUTVPTRP.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 82, 5 de maio de 2000. Disponível em:<<http://www.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 2, 28 de maio de 2009.

BURKHEAD, J. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.

COHEN, J. **Class and civil society: the limits of marxian critical theory**. Massachussets: University of Massachussets Press, 1982.

GRATERON, I.R.G. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Cad. estud.**, São Paulo, n. 21, p. 1-18. Ago. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cest/n21/n21a02.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2015

HABERMAS, J. **Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy**. Cambridge: Polity Press, 1996.

HABERMAS, J. Política deliberativa: um conceito procedimental de democracia. In: HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Cap. 7. p. 9-56.

JACOBI, P.R. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

LAMOUNIER, B. **Revista Exame**, São Paulo: maio de 1997.

LIMA, J.O. A obrigatoriedade do Orçamento Participativo no Município - A (não) efetividade em discussão. **Portal Jus Navegandi**, 2010. Disponível em:<<http://jus.com.br/artigos/17559/a-obrigatoriedade-do-orcamento-participativo-no-municipio>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

LOUREIRO, M.; TEIXEIRA, M.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Revista Organização & Sociedade**, v. 15, n. 47, p. 107-119. 2008.

LUCHMANN, L.H.H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política e Sociedade** – Florianópolis – Vol. 13 – No. 28 – Set/Dez de 2014. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

MELO, R. Teoria crítica e os sentidos da emancipação. **Cad. CRH**, Salvador, v. 24, n. 62, Ago. 2011.

MENDONÇA, R.F. Teoria Crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis. **Opin. Publica**, Campinas, v. 19, n. 1, jun. 2013.

NOVAES, M.B.C.; GIL, A. C. A pesquisa-ação participante como estratégia metodológica para o estudo do empreendedorismo social em administração de empresas. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie** (Online), São Paulo, v. 10, n. 1, Feb. 2009.

OLIVEIRA, N. **O orçamento participativo como ferramenta de combate à exclusão social e escola de cidadania**. 2005. Disponível em:<[http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/upd11\\_05oliveira.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/upd11_05oliveira.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2015

OLIVEIRA, A.M.R. **Comunicação, participação política e tensões da democracia no governo local: O orçamento participativo digital 2011 em Belo Horizonte**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2014. Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/2014%20comunicacao%20participacao%20politica.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2015

SÁNCHEZ, F. **Orçamento participativo – Teoria e Prática**. São Paulo: Ed. Cortez, 2002

SILVA, L.M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

ZUCCOLOTTO, R.; T., CARVALHO, M.A. As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros. **Rev. contab. finanç.**, São Paulo, v. 25, n. 66, Dec. 2014.

ZUCCOLOTTO, R. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2014. Disponível em:<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-17122014-183102/>>. Acesso em: 24 ago. 2015

## **PUBLIC MANAGEMENT AND SOCIAL CONTROL INSTRUMENTS: THE USE OF "PREVIOUS ACCOUNTABILITY" FOR THE COMPLETION OF PARTICIPATIVE BUDGET**

**Francisca Candida Candeias de Moraes**  
Universidade Federal de São Paulo  
Universidade São Francisco  
[francisca.moraes@tangramsocial.com.br](mailto:francisca.moraes@tangramsocial.com.br)

**Aparecida Elisabete Pontes**  
Universidade São Francisco  
[aparecida.pontes@usf.edu.br](mailto:aparecida.pontes@usf.edu.br)

**Heloisa Candia Hollnagel**  
Universidade Federal de São Paulo  
[heloisa.hollnagel@unifesp.br](mailto:heloisa.hollnagel@unifesp.br)

### **ABSTRACT**

This paper presents a study about citizen participation in budgeting to foster municipal development, using transparency and accountability, considering a partnership between the government and the population in prioritizing local needs, aligned with the democratic process and grounded in the Federal Constitution and State management reform. The methodology - exploratory and telematic research, literature review and informal interviews - deals with the evolution of the new management model, highlighting the municipality of Santo André - SP. The results showed that, although natural conflicts of paradigm-breaking might exist, it is worthy to try participative budgeting because it contributes to democracy, meet the social demands and popular satisfaction. Despite this, problems arising from tradition of administrative power at the expense of political power, the resistance of government leaders of the importance of social participation and difficulty of citizens to take on a new role of rights and duties still need to be solved. Abandon hopes of the top-down solutions, proposed by leaders and taking on a new role in the national democratic arena allows breaking the domination discussed by the thinkers of the Frankfurt School.

**Key words:** social participation - democracy - state x society relationship - participative budgeting - citizenship