



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO
PARANÁ - CAMPUS CURITIBA

ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL



HAPOENAN THAIZA FERREIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR: REALIDADE
OU MITO?

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2011

HAPOENAN THAIZA FERREIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR: REALIDADE OU MITO?

Monografia de especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia (DAGEE), da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) / Universidade Aberta do Brasil (UAB), como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Jorge Carlos Correa Guerra

CURITIBA

2011

TERMO DE APROVAÇÃO

HAPOENAN THAIZA FERREIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR: REALIDADE OU MITO.

Esta monografia foi apresentada às 10h 30 min, do dia 03 de dezembro de 2011, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no curso de Gestão Pública Municipal, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. A candidata foi argüida pela Banca Examinadora composta pelos professores (as) abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

Profª Msc Ana Cristina Macedo Magalhães
(UTFPR)

Profª. Esp. Fernanda Gomes
(UTFPR)

Prof. Dr. Jorge Carlos Correa Guerra – Orientador
(UTFPR)

Visto da Coordenação:

Profª. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira
**Coordenador do Curso de Especialização em
Gestão Pública Municipal**

“Se existisse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens”. (Rousseau)

RESUMO

FERREIRA, HAPOENAN THAIZA. Políticas públicas e participação popular: realidade ou mito? 2011. 44f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

O presente trabalho visa verificar o grau de participação dos cidadãos na discussão e decisão das políticas públicas locais, na fiscalização dos recursos e atos públicos, enfim na gestão pública no município de Itapetininga/SP, por meio dos instrumentos participativos, de modo a verificar se a participação popular no município é uma realidade ou um mito. O objetivo principal consiste em abordar se os mecanismos de democracia participativa tais como os conselhos municipais e orçamentos participativos, têm alcançado a inserção das demandas sociais na agenda política, se têm eficácia ou se apenas cumprem uma determinação legal. Para tanto, a pesquisa abordou os conceitos de Estado Democrático de Direito e seus princípios, de democracia e suas formas de exercício, de participação popular, dos mecanismos de participação popular, tais como a audiência pública, o conselho municipal e o orçamento participativo. Assim, foram visitados dois conselhos municipais: o da Mulher e o de Saúde, ocasião em que os respectivos representantes narraram à dinâmica das instituições, a partir da qual foi possível concluir pela realidade e também pelo mito que envolve a participação popular em Itapetininga/SP na elaboração das políticas públicas. Em relação ao orçamento participativo, qual denota um importante instrumento de participação popular, foram entrevistados dois representantes locais, quais também contribuíram para o desenvolvimento do trabalho, ao narrar à recente experiência do projeto denominado Prefeitura no Bairro e principalmente a dificuldade no comprometimento da participação da sociedade no processo de implantação do orçamento participativo. Utilizou-se ainda uma entrevista que o autor da lei que criou o OP no município concedeu a um colega. Verificaram-se também artigos publicados no jornal local, Anexos 1 e 2, quais narram a tentativa de implementar o orçamento participativo no município, inclusive o ponto de vista do jornalista quanto ao projeto Prefeitura no Bairro. A pesquisa se baseou em bibliografias, artigos disponibilizados na *internet*, em jornal de circulação local, bem como em entrevistas com representantes dos conselhos municipais da mulher e de saúde e do orçamento participativo.

Palavras-chave: democracia representativa, instrumentos da democracia participativa, participação popular.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.

Art. – Artigo

CF - Constituição Federal

COP – Conselho Orçamentário Participativo

CREAS – Centro de Referência Especializado

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

Nº - Número

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PCMM – Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos

PPA – Plano Plurianual

RS – Rio Grande do Sul

SP – São Paulo

SUS – Sistema Único de Saúde

§ - Parágrafo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
1.1 Justificativa.....	09
1.2 Problemas e Premissas.....	10
1.3 Delimitação do Tema.....	10
1.4 Embasamento Teórico	10
2 METODOLOGIA E DESENVOLVIMENTO DE ESTUDO	13
1.6 Procedimentos Metodológicos	13
2.1 Objetivos.....	13
2.1.1 Objetivo Geral	13
2.1.2 Objetivo Específico	13
2.2. Abordagem da Pesquisa.....	13
2.3 Pesquisa Bibliográfica	14
2.4 Estudo de Caso	14
2.4.1 O Pesquisador	14
2.4.2 Os Pesquisados	15
2.5 Os Dados	16
2.5.1 Os Instrumentos de coleta de dados	16
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	17
3.1 O Estado Democrático de Direito.....	17
3.2 A Democracia	19
3.3 A democracia Representativa ou Indireta.....	21
3.4 Institutos da Democracia Semidireta adotados pela Constituição Federal de 1988.....	23
4 O FENÔMENO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA.....	25
4.1 A Participação Popular no Município	27
4.1.1 Audiência Pública.....	28
4.2 Conselhos	28
4.3 Orçamento Participativo	32
4.3.1 Os Mecanismos de Gestão Orçamentária	33
4.3.2 Plano Plurianual (PPA).....	33
4.3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	33
4.3.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)	34
4.3.5 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	34
4.3.6 Benefícios do Orçamento Participativo.....	35
5 LEVANTAMENTO DE DADOS NO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA E ANÁLISE DOS RESULTADOS	36
5.1 Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.....	36
5.2 Conselho Municipal de Saúde	37
5.3 O Orçamento Participativo em Itapetininga/SP	39
5.3.1 Entrevista com o Autor da lei que criou o OP em Itapetininga.....	40
5.3.2 Dados do Jornal local	42
5.3.3 Resultados e Discussões	44
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS	49
Anexo 1	52
Anexo 2	54
Anexo 3	56

Anexo 4 62

ANEXO 5..... 64

ANEXO 6..... 66

ANEXO 7..... 73

ANEXO 8..... 74

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagrou a democracia, qual consiste na soberania popular, na representação política e no poder constituinte. Com o objetivo de perseguir e efetivar tais fundamentos, o ordenamento jurídico brasileiro infraconstitucional passou a prever um completo conjunto normativo de instrumentos de participação popular, tais como o orçamento participativo, os conselhos municipais, o Estatuto da Cidade, entre outros, tudo a fim de possibilitar a construção de uma sociedade mais justa.

Nessa linha de ideias, poderia se concluir que, passados mais de vinte anos de tantas garantias legais, sobre a participação popular nas decisões da administração pública, o seu objetivo teria sido alcançado.

Mas não foi o que ocorreu efetivamente. A democracia participativa continua em constante processo, de modo que apesar da Constituição prever institutos de democracia semidireta, tais como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, no cenário brasileiro ainda há predominância da representação (BALESTERO, 2011; DALLARI, 2001).

Essa perspectiva nos leva a pensar de que valem eleições diretas e espaços de participação política, quando as verdadeiras decisões são tomadas alhures, sem representantes ativos do povo? Não é demais ressaltar que o princípio democrático é a base da organização do Estado brasileiro, o qual proclama a soberania popular como fundamento do poder político (DALLARI, 2001).

A carente e problemática participação direta e efetiva dos cidadãos na tomada das decisões coletivas é uma questão política e cultural, na medida em que está relacionada ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia de um povo e não isoladamente de seu sistema jurídico.

Se os instrumentos previstos de participação popular são pouco conhecidos e utilizados, não se trata de uma celeuma de lacuna normativa, mas grande parcela pode ser atribuída à forma com que o país fora colonizado (FERREIRA, 2003).

Mediante a identificação da tímida participação popular nas decisões políticas no município de Itapetininga/SP, conforme se denota de algumas reportagens veiculadas no jornal local O Correio – Anexo 1 e 2, bem como de entrevistas com alguns membros dos Conselhos municipais, é que nasceu a proposta do presente trabalho, o qual tem o intuito de descrever os principais instrumentos de participação popular capazes de alcançar uma sociedade mais consciente e justa.

Visa, por fim, determinar que o sistema jurídico brasileiro positivou corretamente as formas de participação popular, no entanto, falta utilizá-las, o que, evidentemente, necessita de vontade política e apelo do povo, que desde as “Diretas Já” parece estar adormecido aos problemas de seu país e envolvido num egocentrismo que lhe vendou os olhos as causas públicas.

Hodiernamente, é trivial ouvir narrativas em que cidadãos dizem que as causas da sua rua, do seu bairro, da sua cidade e até mesmo de seu país, não são de interesse dele (a), competindo tão-somente aos representantes já eleitos. Demonstrando total descaso com a *res pública*. Por outro lado ao tomar conhecimento de casos de corrupção esboça indignação.

É nesse contexto que as administrações públicas invertem as prioridades na alocação dos investimentos públicos, muitas vezes consoante os interesses dos setores privados e produzem Políticas Públicas e Planos Diretores tecnocráticos, elaborados, convenientemente, em gabinetes sem ao menos ouvir as necessidades da população, priorizando tão somente projetos que mais ênfase ensejarão a campanha eleitoral (VALLA, 1998; FERREIRA, 2003), panorama que pode ser mudado com a utilização do orçamento participativo.

Portanto, necessário se faz começar a efetivar o Estado Democrático hoje, por meio de um único caminho, qual seja a maior utilização dos instrumentos de participação popular, de modo a propiciar a emancipação do cidadão para que possam voltar a acreditar na democracia, como outrora.

1.1 Justificativa.

Discutir sobre participação popular na definição das políticas públicas deve ser entendido como um dos pilares da democracia, na medida em que ela deve ser exercida pelo povo e para o povo, de modo que suas necessidades básicas devem ter prioridade.

No entanto, é fácil concluirmos que quem define quais são as prioridades não são o povo, mas quem “os representa”, ora eleitos de forma direta pelo voto secreto e integrantes do povo, pois a administração pública define onde irá aplicar os recursos que lhe foram repassados, dentro de gabinetes e não junto dos representados, gerando muitas vezes projetos inúteis ou engavetados, que servem apenas para campanha eleitoral, num flagrante desperdício de dinheiro público.

Apesar dessa lógica pessimista a democracia ainda se mostra como o modelo político ideal, sendo necessária apenas a paulatina busca por sua efetivação juntamente com os

mecanismos da democracia participativa – conselhos municipais e orçamento participativo, proposta do presente trabalho.

1.2 Problemas e Premissas.

Consta no texto constitucional que o país é um Estado Democrático de Direito, em que o povo exerce o poder por meio de seus representantes, ora eleitos diretamente com o voto secreto, universal e periódico, que, aliás, parece ser uma das únicas manifestações de vontade do povo na atual conjuntura.

Os demais instrumentos de participação popular estão adormecidos. Especificamente, no município de Itapetininga, o povo se contém com o voto. E, recentemente, quando chamado a discutir o orçamento público municipal, conforme veremos no decorrer deste trabalho mediante a veiculação em jornal local¹ - Anexo 1, menos de 1% da população compareceu, e daqueles que se manifestaram, nada foi absorvido pela administração a fim de modificar a lei orçamentária anual referente ao exercício de 2012.

Ou seja, há um problema instalado no município de Itapetininga: a ausência de participação popular nos assuntos públicos, bem como uma administração dotada de uma máquina burocrática.

1.3 Delimitação do Tema.

O tema é delimitado na participação popular, no planejamento, implantação e controle das políticas públicas, do município de Itapetininga e por ele gerido, por delegação do governo estadual e federal.

A problemática da participação popular no município será analisada por meio do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Conselho Municipal de Saúde e o Orçamento Participativo.

1.4 Embasamento Teórico.

¹Disponível em: <<http://www.correiodeitapetininga.com.br/2007/cidade.asp?edicao=335&id=3058>>. Acessado em 10/08/11.

O estudo inicia com a busca pela definição do termo democracia, a fim de demonstrar a importância do contexto, bem como deste para a existência da participação popular, com base nos ensinamentos de Silva (2005) e Dallari (2001). Ademais, ilustra rapidamente o ressurgimento do Estado Democrático de Direito no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 e dos instrumentos de participação popular.

A participação popular é defendida como meio de efetivação da democracia, conforme fundamentada nos estudos de Modesto (2002), influenciando diretamente na qualidade e eficiência da administração pública e da gestão das políticas públicas (SPINELLI y COSTA, 2009). Nesse sentido, Valla (1998) vai além e defende que a participação popular permite entender as desigualdades sociais da sociedade brasileira.

Em relação aos mecanismos de exercício da participação popular Gomes (2004) conceitua uma das modalidades, qual seja o orçamento participativo, que teve aumento significativo após a redemocratização do país, que ao longo do presente trabalho demonstrará brevemente os seus aspectos positivos e negativos (SOUZA, 2004).

A outra modalidade de participação popular a ser estudada são os Conselhos Municipais, em que Teixeira (1996) os conceitua, bem como demonstra sua importância na política local. Enquanto o orçamento participativo é descrito com base, principalmente, nos estudos de Salles (2010).

O presente estudo é composto das seguintes etapas, sendo:

- Capítulo 1 – Capítulo introdutório
- Capítulo 2 - Metodologia e Desenvolvimento de Estudo
- Capítulo 3 – Fundamentação teórica
- Capítulo 4 – O Fenômeno da Participação popular na gestão pública
- Capítulo 5 – Levantamento de dados no município de Itapetininga e análise de resultados
- Capítulo 6 – Considerações Finais
- Referências

O capítulo 1 situa brevemente o tema objeto da pesquisa, abordando a formulação do problema de estudo, delimitação do tema proposto, descrição da justificativa apresentando a motivação específica e embasamento teórico.

O capítulo 2 tem o objetivo de demonstrar ao leitor a forma com o que o trabalho fora elaborado, contendo o levantamento dos objetivos geral e específicos, a descrição da metodologia de pesquisa, quem é o pesquisador e quem são os pesquisados, quais foram os instrumentos utilizados para a coleta de dados.

O capítulo 3 insere o leitor na fundamentação teórica, conceituando termos básicos como o Estado Democrático de Direito e seus princípios, a Democracia, as formas de exercício da democracia, a democracia representativa e os institutos da democracia direta adotados pela CF/1988, tudo a fim de possibilitar uma melhor compreensão das questões porvindouras e ora propostas.

O capítulo 4 continua na análise de conceitos, no entanto, mais direcionados e específicos ao abordar as formas de participação popular, tais como audiência pública, conselhos municipais, orçamento participativo e os mecanismos de gestão orçamentária (PPA, LDO, LOA e LRF).

O capítulo seguinte conduzirá o leitor a uma reflexão acerca da participação popular, no sentido de estabelecer se a participação do povo nas políticas públicas municipais é uma realidade ou um mito, podendo traduzir-se na seguinte celeuma: Está a participação popular garantida apenas legalmente, sem aplicação prática? Para tanto se entrevistou representantes de dois conselhos municipais de Itapetininga bem como do orçamento participativo municipal.

Nas considerações finais procura-se oferecer uma resposta a questão problematizada, com base nas argumentações apresentadas. A etapa derradeira apresenta o referencial bibliográfico, listando as referências nas quais a presente pesquisa foi elaborada.

2 METODOLOGIA E DESENVOLVIMENTO DE ESTUDO.

O presente capítulo demonstra qual a metodologia utilizada para a realização da pesquisa, como objetivo, método empregado, obtenção de dados, pesquisa bibliográfica.

2.1. Objetivos.

2.1.1. Objetivo Geral.

A pesquisa tem por objetivo principal determinar se a participação popular nas políticas públicas no município de Itapetininga é real ou um mito, que existe apenas no plano legal.

2.1.2. Objetivos Específicos.

A partir da definição do objetivo geral acima podem ser delimitados os objetivos específicos em:

- Identificar através da bibliografia os conceitos de democracia e de participação popular;
- Descrever através da bibliografia as modalidades de participação popular, ora adotadas no município de Itapetininga;
- Levantar a participação popular, em dois Conselhos Municipais de Itapetininga: dos Direitos da Mulher e da Saúde;
- Verificar a participação popular na elaboração do orçamento participativo no ano de 2011;
- Concluir se a participação popular na definição das políticas públicas municipais é efetiva e seus benefícios a sociedade de Itapetininga.

2.2. Abordagem da Pesquisa.

A abordagem da pesquisa pode ser quantitativa ou qualitativa, ou ainda a junção das duas estratégias num mesmo estudo, sendo que neste trabalho foi utilizada a qualitativa.

De maneira geral pode-se afirmar que na pesquisa quantitativa os resultados são obtidos através de procedimentos estatísticos ou de quantificação, diversamente a pesquisa qualitativa se desenvolve com base em entrevistas e observações, por meio das quais os dados descritivos são obtidos diretamente pelo pesquisador. Ressalte-se que este último fator pode se tornar um agravante, acarretando em um trabalho tendencioso.

2.3. Pesquisa Bibliográfica.

Para a elaboração do presente trabalho foi utilizado a metodologia de compilação, em que inicialmente se realizou o levantamento bibliográfico, vez que desenvolvida com base em livros e artigos científicos, no qual procurou apresentar as argumentações dos autores acerca do assunto e gerar novas indagações sobre o tema.

Além das fontes citadas acima, o levantamento abordou ainda a consulta de publicações avulsas como monografias, dissertações, jornais e *homes pages*.

A fundamentação teórica deste trabalho quanto aos temas inaugurais sobre a democracia e a participação popular se estruturou nos conceitos de Avritzer (2010), Dallari (2001), Silva (2005), Modesto (2002), Spinelli y Costa (2009) e Valla (1998), os quais embasam os ensinamentos sobre a importância e os mecanismos de participação popular, entre eles os conselhos municipais e orçamento participativo, a fim de obter uma sociedade mais igualitária.

2.4. Estudo de Caso.

Também se trabalhará com Estudo de Caso, verificando no município como acontece a participação popular na elaboração das políticas públicas, por meio da análise de dois conselhos municipais, quais sejam o de Saúde e de direitos da Mulher, bem como do orçamento participativo.

Tudo a fim de investigar o contexto real e concluir como está o nível de participação popular no município de Itapetininga, e como isso influi no desenvolvimento local.

2.4.1. O Pesquisador.

Na pesquisa qualitativa o pesquisador está em contato direto com a fonte de dados, e por este motivo se torna peça fundamental, na medida em que se for parcial prejudicará os resultados dos estudos.

Convém mencionar que na pesquisa em comento houve dificuldade na obtenção de alguns dados relativos ao orçamento participativo, por exemplo, demora na identificação de um funcionário responsável pelo mesmo, em razão da pesquisadora não ser servidora municipal, e sim profissional liberal (advogada).

Quanto aos Conselhos Municipais objetos da pesquisa, a pesquisadora não conseguiu contatar a presidenta do Conselho da Mulher, mas apenas a Coordenadora qual repassou os dados demonstrados ao longo do trabalho.

2.4.2. Os Pesquisados.

A fim de melhor viabilizar o estudo proposto entrevistaram-se quatro funcionários públicos municipais: a Coordenadora do Conselho Municipal da Mulher, a Sra. E.R.C.S.M.T.S.; o Presidente do Conselho de Saúde, o Sr. C.J.L.; o Diretor da Secretaria de Gabinete, Sr. E.A.S.; e, o funcionário da Secretaria de Governo, Sr. D.N.B.J.

Não houve dificuldades em localizar os dois primeiros entrevistados, apesar de não ter encontrado a presidenta do Conselho da Mulher. Em relação ao orçamento participativo, antes de ir à prefeitura, fora contatado uma colega qual indicou um funcionário do Gabinete do Prefeito, que via e-mail informou estar viajando, mas que outra funcionária, a Sra. J.P, poderia esclarecer as dúvidas.

Esta última enviou as leis municipais que disciplinam o OP via e-mail, mas não estava envolvida na prática não tendo outras informações, mas possibilitou, posteriormente, a entrevista com o Diretor da Secretaria de Gabinete, enquanto isso, J.P., indicou outras duas funcionários que participavam do OP.

Uma dessas funcionárias não estava no paço e a outra disse que não participava mais e indicou outro funcionário, o Sr. D.N.B.J., da Secretaria de Governo, que finalmente resolveu o impasse. Após essa entrevista é que o Sr. E.A.S. recebeu a pesquisadora, com muita cautela, porque temia ser a oposição.

Oportuno ressaltar ao leitor que houve dificuldade para a obtenção de dados públicos, talvez porque a pesquisadora não está inserida no quadro de servidores municipais.

2.5. Os Dados.

2.5.1. Os Instrumentos de coleta de dados.

A fim de perseguir os objetivos propostos para o presente estudo fora verificada a legislação que disciplina alguns instrumentos da participação popular, como a lei federal e municipal que regulamenta o Conselho Municipal de Saúde (Anexo 3) e as leis municipais que disciplinam o orçamento participativo (Anexos 4 a 8).

Em pesquisa pela Rede Internacional de Computadores foi possível encontrar material jornalístico acerca do orçamento participativo, matérias essas que seguem anexas ao trabalho. Contudo, da página oficial da prefeitura de Itapetininga nenhuma informação útil pode ser extraída sobre os conselhos municipais e o orçamento participativo.

Foi utilizada entrevista realizada por outro colega de turma com o autor da lei que criou o orçamento participativo no município, F.A.I, bem como se realizou entrevistas com funcionários municipais responsáveis por conselhos municipais e a implantação do orçamento participativo, ou seja, os entrevistados participam de organismos que a existência depende da participação popular.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.

3.1 O Estado Democrático de Direito.

Dallari (2001) afirma que a moderna ideia de um Estado Democrático nasceu no século XVIII, e que os dois séculos posteriores se efetivou como uma tentativa de concretizar as idealizações do primeiro, reconhecendo por fim a atual dificuldade em conciliar a ideia de Estado Democrático às exigências da vida contemporânea. Nesse sentido, veremos a seguir um breve contexto do nascimento do Estado Democrático de Direito.

Originariamente, o Estado de Direito, ou Estado Liberal de Direito, detinha características básicas como: a. submissão ao império da lei, no sentido de ser a lei considerada como ato emanado do legislativo, composto de representantes do povo; b. divisão dos poderes, de forma harmônica e independente em legislativo, executivo e judiciário; c. enunciado e garantia dos direitos individuais.

A fim de complementar e tentar amenizar as injustiças causadas pelo Estado de Direito, surge o Estado Social de Direito, qual pretendia realizar a justiça social, bem como compatibilizar conjuntamente o capitalismo e o bem-estar social geral.

No entanto, o Estado Social não alcançou seu intento, na medida em que não foi capaz de assegurar a justiça social, nem a participação democrática do povo no processo político.

Da persecução desse ideal nasce o Estado Democrático, que se pauta na soberania popular, com o objetivo de garantir a todos os direitos fundamentais da pessoa humana, contrapondo-se ao Estado Liberal, em que não se considera os anseios do povo nas decisões estatais.

Diferentemente do Estado Democrático acima, tem-se ainda o Estado Democrático de Direito ou Estado de Justiça Material, qual persegue a efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões, não sendo correto afirmar simplesmente que se configura da união dos conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito, mas sim que se trata de um novo conceito (SILVA, 2005).

A ideia de Estado Democrático, como aquele que melhor responde aos anseios sociais, tornou-se uma aspiração a ser implantada pelos Estados até mesmo aqueles totalitários, se adaptando a cada cultura com suas peculiaridades. No entanto, três princípios são fundamentais e basilares, estando presentes em todos eles, a saber: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos (DALLARI, 2001).

Pautados nesses preceitos, o Brasil adotou o Estado Democrático de Direito, previsto positivamente no preâmbulo e no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, de forma que o anseio principal é a limitação do poder através da participação do povo na organização do Estado, na formação e na atuação do governo, expressando livremente sua vontade soberana (DALLARI, 2001).

Deste modo, conclui-se nas palavras de Silva (2005), que o Estado Democrático de Direito brasileiro consiste na busca por uma sociedade livre, justa e solidária, em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito desse, diretamente ou por representantes eleitos (art.1º, parágrafo único, da CF); participativa, porque envolve a participação do povo no processo decisório e na formação dos atos do governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim, a convivência entre opiniões divergentes na sociedade, sem causar conflitos (SILVA, 2005).

O Estado Democrático é regido por vários princípios, contudo este trabalho se limita aos indicados por Silva (2005), quais sejam:

- a. **princípio da constitucionalidade**, qual reza pela legitimidade de uma constituição rígida, proferida da vontade popular, que, dotada de supremacia, vincule todos os poderes e os atos deles provenientes;
- b. **princípio da legalidade**, previsto no inciso II, do artigo 5º, da Constituição Federal, com estrita ligação com o princípio anterior;
- c. **princípio democrático**, que, em consonância com a Constituição, constitui uma democracia representativa e participativa, pluralista, bem como com garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais (artigo 1º, da CF);
- d. **sistema de direitos fundamentais**, compreende os individuais, coletivos, sociais e culturais (títulos II, VII e VIII);
- e. **princípio da justiça social**;
- f. **princípio da igualdade** positivado no artigo 5º, *caput* e inciso I;
- g. **princípio da divisão dos poderes e da independência do juiz**, artigos 2º e 95, da CF, respectivamente;
- h. **princípio da segurança jurídica**, disciplinado no art. 5º, XXXVI a LXXIII.

Todos os preceitos e princípios discorridos ao longo da temática sobre o Estado Democrático de Direito visam tão somente cumprir a tarefa básica do Estado, qual seja, a de superar as desigualdades sociais que no decorrer do tempo se fez aumentar no país, tendo seu auge durante o regime militar, e a partir de 1988 com a nova constituinte tentou-se resgatar valores fundamentais em prol da realização da justiça social.

3.2 A Democracia.

A fim de melhor contextualizar o Estado Democrático de Direito, convém adentrar no tema Democracia.

Etimologicamente, o termo democracia teve origem na Grécia Antiga - *demo* (povo) e *kracia* (governo). Esse sistema de governo foi desenvolvido na cidade de Atenas, sendo sabiamente conceituado por De Plácido e Silva (2006) como “O governo do povo, pelo povo e para o povo”, frase esta amplamente utilizada pelos doutrinadores (BONAVIDES, 2000).

Em sua obra Elementos de Teoria Geral do Estado, Dallari (2001) se pergunta se há relação entre a democracia atual e àquela surgida na Grécia antiga e de pronto responde positivamente, no sentido de que ambas se encontram no conceito de governo do povo, contudo, divergem quanto à noção do povo que deveria governar, de modo que na Grécia antiga, povo era um termo restritíssimo, que não contemplava a minoria nas decisões políticas.

A definição de democracia trazida acima por De Plácido e Silva (2006), demonstra um viés de simplicidade e até mesmo de utopia, na medida em que é rapidamente rechaçada por sua complexidade, sendo percebida e demonstrada na obra de Rousseau (1996), no século XVIII, o qual já alertava sobre a problemática da aplicabilidade da democracia nas seguintes palavras: “[...] não existe nenhum outro que tenda tão forte e continuamente a mudar de forma, nem que demande mais vigilância e coragem para ser mantido em sua forma original.(ROUSSEAU, 1996, p. 84)”.

No mesmo sentido de complexidade, Silva (2005) afirma que a democracia “Não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um *processo* de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”.

E prossegue afirmando que se trata de um “Processo de convivência, primeiramente para denotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes” (SILVA, 2005).

Nessa perspectiva, a Democracia é o regime político adotado pela atual Constituição Federal do Brasil, fundada no princípio básico da soberania popular, segundo o qual todo o poder emana da vontade do povo, que o exerce por meio de representantes, ou diretamente (SILVA, 2005; parágrafo único do artigo 1º, da CF).

O exercício por meio de representantes consubstancia um segundo princípio fundamental da democracia que é a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que se proceda à efetiva expressão da vontade popular. A participação indireta culmina assim no princípio da representação.

Forçoso concluir que na democracia o exercício do poder reside na vontade popular, diversamente dos regimes autocráticos em que o poder emana do ditador.

Assim a democracia é orientada pela técnica da maioria, no sentido de que as decisões governamentais serão tomadas atendendo o interesse geral. Do mesmo modo, a fim de atender tais interesses é que se convencionou a figura de representantes da maioria nos órgãos governamentais.

Por outro lado, a igualdade, a liberdade, enfim os direitos humanos fundamentais são valores democráticos, na medida em que a democracia deve existir para realizá-los no plano prático.

Destarte, os valores democráticos se subsumem aos princípios do Estado Democrático de Direito, de modo que o compõe e o completa. Por fim, Bonavides (2000) é taxativo ao concluir que a democracia é a “melhor e mais sábia forma de organização do poder, conhecida na história política e social de todas as civilizações”.

Considerando que a democracia reza pelo “Governo do povo, pelo povo e para o povo” (DE PLÁCIDO E SILVA, 2006), cabe agora verificar como é que o povo participa do poder.

Assim, a forma com que o povo se manifesta e deste modo participa efetivamente do poder, se dá por três tipos de democracia, qualificadas como Direta, Indireta ou Representativa e Semidireta (SILVA, 2005).

A Democracia Direta é a forma mais antiga, de modo que surgiu na Grécia Antiga, concebida originariamente na participação direta do povo, em que os cidadãos se reuniam no Ágora, a praça do mercado, para deliberarem sobre os assuntos da cidade, de modo que o povo exercia o poder sem representantes (SALLES, 2010; BONAVIDES, 2000).

Contudo, a democracia foi evoluindo, em função de alguns fatores como a extensão territorial, a densidade demográfica, a complexidade dos problemas sociais, acarretando, modernamente, na denominada Democracia Indireta ou Representativa, que ganhou os

contornos atuais com a Revolução Francesa (SALLES, 2010). A característica fundamental nesta modalidade de democracia é que o povo, soberano, outorga o poder de governo a representantes eleitos periodicamente, para que, em nome deles governem o país.

Por sua vez, a Democracia Semidireta ou Participativa consiste, nas palavras de Lenza (2010), num “sistema híbrido”, por unir elementos da democracia representativa com peculiaridades da democracia direta e deste modo reflete uma democracia mais completa, no sentido de ser capaz de oferecer a participação direta do cidadão nas decisões estatais. Esta foi a modalidade adotada pelo Brasil, nos moldes do artigo 14, da CF/88.

Dallari (2001) e Bonavides (2000) classificam o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e o *recall* – este último não adotado pela CF/88, como institutos da democracia semidireta, justificando que estes não possibilitam ampla discussão antes da deliberação. Lenza (2010) diverge e classifica os institutos acima como pertencentes da democracia direta, acrescentando a eles o ajuizamento da ação popular.

Atualmente, os institutos acima são instrumentos que garantem o exercício da soberania, conferindo legitimidade para o povo participar e controlar os atos estatais.

Ademais, a Constituição Federal reconheceu a importância da intervenção do povo na atuação estatal e a consagrou sob o pálio dos direitos fundamentais, como exemplo, cita-se o direito a informação, art. 5º, XXXIII, da CF/88, qual assegura a todos, o direito a receber informações particulares, de interesse geral ou coletivo, de qualquer órgão público.

Assim, a democracia rompe a antiga estrutura de poder “incontestável, divino, absoluto e herdado, para se tornar um poder temporário, contestável e conferido pelo povo para ser utilizado em benefício do povo” (MILLON, 2010).

3.3 A Democracia Representativa ou Indireta.

Inicialmente, oportuno afirmar que toda democracia se funda na participação do povo no processo de poder, contudo não se pode afirmar que toda democracia é participativa, na medida em que, como já citado no tópico anterior, é subdivida em três modalidades.

Possível afirmar ainda, nas palavras de Dallari (2001), que “[...] Na democracia representativa o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para, na condição de representantes, externarem a vontade popular e tomarem decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando”.

É o ato formal da eleição que gera o mandato político representativo, meio pelo qual o povo interage na formação da vontade do governo e no processo político, de modo que

fornece legitimidade as autoridades governamentais, deixando nítido o princípio representativo. Rousseau *apud* Bonavides (2000) critica a democracia indireta ao afirmar que o homem só é livre no momento em que vai às urnas.

Não há que se falar em representação sem eleição, qual consiste na expressão da preferência dos cidadãos entre alternativas, num ato formal de decisão política, que como dito anteriormente, gera ao eleito o mandato político representativo (SALGADO, 2005).

A democracia representativa é composta por um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, participação popular essa que é indireta, periódica e formal (SILVA, 2005).

Deste modo, o povo é o titular do poder político, da soberania e do poder constituinte, sendo que o exercício desse poder ocorre por meio de representantes eleitos. No entanto, como se demonstrará a seguir, a representação política não é a única forma possível de participação do povo no governo (SALGADO, 2005).

Assim, são características desta modalidade de democracia a soberania popular; o sufrágio universal; observância constitucional da distinção de poderes; igualdade de todos perante a lei; presença do princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; limitação de prerrogativas dos governantes; Estado de direito (BONAVIDES, 2000).

Hodiernamente, é notório que o país vive uma crise na representação, mediante uma sequência de escândalos envolvendo corrupção entre os eleitos, que se deve em parte à problemática da participação popular apenas pelo modo convencional da eleição, nesse sentido Bernardo da Mata-Machado *apud* FARIA (2005), afirma, conscientemente, que:

“[...] O argumento de que o nosso programa foi aprovado nas urnas é falacioso. Assim, evidentemente, a fonte de legitimidade que se fundamenta no princípio de que as normas devem ser produzidas em debate público e deliberativo é a real fonte de legitimidade e é essa fonte que sustenta a idéia de participação política, de conselhos, de Orçamento Participativo, de audiências públicas e quaisquer outros instrumentos de participação”.

Assim, alguns autores, dentre eles Balestero (2011) e Miranda, defendem a tese de que a democracia representativa está em crise, porque perdeu seu ideário de governar para o povo, limitando-se “[...] a um conjunto de regras dos jogos, onde ‘os partidos passam a concorrer pelos votos dos eleitores, assim como mercadores em busca de clientes’ [...]”. Milani (2008) também compartilha desse pensamento ao justificar a crise da democracia representativa “[...] tanto em termos de confiança dos cidadãos nas instituições políticas quanto à capacidade das

administrações públicas tornarem-se pertinentes e efetivas de acordo com as necessidades dos cidadãos”.

Balestero (2011) identifica como fator de crise o fenômeno denominado de “refluxo à democracia”, composto por três elementos: o afastamento da política, a renúncia à política e a recusa à política.

O princípio representativo propicia um distanciamento entre a esfera pública e o cidadão, bem como faz permanecer o refluxo à democracia, fazendo emergir a necessidade de uma integração, capaz de aproximar o representado e suas reivindicações ao representante (BALESTERO, 2011).

Essa crise também levou a sociedade a refletir e a buscar alternativas, fundadas em outras formas de participação popular, a serem perseguidas após a eleição, a fim de fiscalizar as decisões dos representantes, consistentes, por exemplo, na utilização de instrumentos da democracia direta.

3.4 Institutos da Democracia Semidireta adotados pela Constituição Federal de 1988.

Dos quatro institutos de participação previstos pela democracia semidireta, a Constituição Cidadã brasileira previu três, quais sejam: o plebiscito, o referendo e as leis de iniciativa popular (SALLES, 2010; SILVA, 2002).

A iniciativa popular é o instrumento pelo qual o povo apresenta projetos de lei ao legislativo, possibilidade prevista nos três níveis de governo. Contudo há alguns requisitos, em nível nacional, por exemplo, o projeto de lei precisa de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, o que corresponde a 800.000 eleitores, distribuídos por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 61, § 2º, da CF/88). Em nível municipal, o art. 29, XIII, da CF/88, disciplina que o projeto de lei tem que ser de interesse específico do município ou de bairros, por meio da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Quanto ao referendo popular, o projeto de lei, primeiramente, é aprovado pelo legislativo e depois submetido à vontade popular, para que esta o aprove ou rejeite, desde que atendidos determinados requisitos legais. O art. 49, XV, da CF, estabelece ainda que compete exclusivamente ao Congresso Nacional autorizá-lo. Oportuno mencionar ainda que no referendo a natureza da causa se refere apenas a normas legais ou constitucionais (SALLES, 2010).

O plebiscito, previsto no art. 14, I, da CF, também se refere a uma consulta popular, no entanto, ao contrário do referendo, o povo decide previamente uma decisão política ou institucional, antes de sua discussão legislativa, ou seja, o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida. Esse instituto poderá ser utilizado pelo Congresso Nacional quando conveniente e indicado em casos específicos, por exemplo, na formação de novos Estados e de novos municípios. A natureza da causa, diversamente do referendo, concerne a qualquer questão de interesse público, não necessariamente normativa.

Por fim, o fato da Constituinte de 1988 ter adotado a forma federativa e por consequência a autonomia administrativa e política dos municípios possibilitou inovações institucionais, como é o caso dos Conselhos Municipais e do Orçamento Participativo, tema do próximo tópico.

4 O FENÔMENO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA.

O fenômeno da participação é intrínseco a democracia, de modo que não há que se falar na existência desta sem aquela. Ao longo do trabalho, refere-se à participação no sentido de existir “um sujeito politicamente capaz de influenciar e intervir em processos de construção e afirmação pública e coletiva de direitos, identidades e práticas de emancipação social” (ARAÚJO), ou seja, participar é o direito que cada cidadão tem de buscar a concretização das conquistas sociais, positivadas na carta magna e nas leis infraconstitucionais.

Como mencionado alhures, o Brasil adotou a democracia semidireta, na medida em que adotou mecanismos da democracia direta e da representativa. Desde a promulgação da CF/88, a cultura do país concedeu ênfase e notoriedade ao exercício do sufrágio, delegando a ele um caráter sublime e de autossuficiência para alcançar uma sociedade mais justa. No entanto, os últimos vinte três anos demonstraram o contrário, que apenas a representação da vontade popular não é suficiente as atuais necessidades sociais, a atuação política do Estado precisa ser cada vez mais transparente e próxima do povo.

No processo de redemocratização do país, os brasileiros conquistaram a positivação de importantes mecanismos de participação, como por exemplo, os meios clássicos de exercício da cidadania como a soberania popular², o sufrágio universal³, além do que os textos legais posteriores a CF/88 têm a marca da participação popular, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto das Cidades.

Elenaldo Celso Teixeira *apud* Araujo concebe a participação sob algumas dimensões. Primeiramente, o autor a descreve sob o aspecto decisório, no direito que a sociedade civil tem em compartilhar as decisões públicas, de também participar do processo decisório, por meio dos orçamentos participativos, das audiências públicas, dos conselhos municipais.

A segunda dimensão defendida por Teixeira é a possibilidade do controle social do Estado, na medida em que participar também denota “o irrestrito direito dos cidadãos em ter acesso aos atos e decisões estatais” (ARAÚJO) e, havendo irregularidade punir os responsáveis. Aliás, a sociedade civil ganharia mais um fator para desmotivação, caso pudesse apenas fiscalizar e participar se, contudo não estivesse previsto a sanção dos agentes.

² É a qualidade máxima do poder extraída da soma dos atributos de cada membro da sociedade estatal, encarregado de escolher os seus representantes no governo por meio do sufrágio universal e do voto direto, secreto e igualitário.

³ É o direito de votar e ser votado.

A terceira dimensão é denominada de “educativa e integrativa”, por afirmar que “quanto mais um cidadão exerce seu direito de participar, mas ele vai estar capacitado para fazê-lo” (ARAÚJO), assim, ganha enfoque o processo de participação, pautado em um caráter pedagógico, em que propicia ao cidadão senso político e compreensão de algumas questões técnicas. Essa dimensão evidencia a imprescindibilidade da participação como forma de integrar, de entender o meio em que está inserido, de tirar o cidadão de sua zona de conforto e de expectador das mazelas sociais, de apenas atribuir a responsabilidade.

Estas três dimensões conduzem a última dimensão, chamada de “expressivo-simbólica”, qual consiste em “formas de manifestação e protesto criativas, lúdicas e não tradicionais e, até mesmo, aquelas mais violentas”, tais como os abraços públicos, os tribunais populares, os enterros, as lavagens simbólicas, a desobediência civil, a resistência (ARAÚJO).

Weverson Viegas *apud* Millon (2010) afirma que a participação popular “[...] visa estabelecer parcerias entre Estado e sociedade civil, para que, juntos, possam atingir o objetivo desejado por todos, que é a melhoria das condições de vida de toda a população”.

De forma objetiva, Siraque *apud* Millon (2010), define que “A participação popular é a partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal”.

Quanto às formas de participar do controle e fiscalização, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2005) disserta que:

“A finalidade do controle é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; [...]

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele a medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular. (DI PIETRO, 2005, p. 636)”.

Siraque *apud* Millon (2010) leciona que o controle social pode acontecer em duas situações, quais sejam: “1) análise jurídica da norma estabelecida pela administração Pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2) fiscalização da execução ou aplicação dessas normas ao caso concreto”.

Nesse contexto, o exercício dos direitos políticos por meio da participação cidadã em conselhos, audiências públicas e assembleias, são incipientes, mas eficazes na formulação de políticas públicas mais adequadas aos interesses da sociedade, bem como na fiscalização de recursos e contas públicas. Contudo, deve haver muito cuidado com a preservação desses

espaços, para não se transformarem em locais meramente homologatórios das decisões impostas pelo poder público.

Assim, para que a representatividade seja eficaz, deve estar sempre acompanhada de todos os instrumentos da democracia participativa, vez que o exercício isolado do sufrágio é insuficiente nas circunstâncias atuais, sendo imprescindível a participação do povo, da atuação deste para efetivar os direitos positivados.

Ademais, a participação ativa do povo nos destinos do Estado deve ser analisada sob dois ângulos: como devolução do poder a que de direito deve pertencer e como medida de prevenção a eventuais transgressões institucionais (BALESTERO, 2011).

Por todo o exposto, conclui-se que o direito do cidadão em participar do processo decisório, de questões que envolvem interesses coletivos é de suma importância em um Estado Democrático de Direito, porque possibilita ao governante conhecer a real necessidade do povo antes da tomada de decisões, a contínua efetivação dos direitos sociais, o controle dos atos do governo e a busca por melhorias nas políticas públicas.

Deste modo, diante da crise na democracia representativa, conforme explanado alhures, a sociedade passa perseguir os instrumentos da democracia direta, não apenas aqueles já descritos, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, mas outros institutos que prevêm efetiva atuação do povo, quais serão expostos adiante.

4.1 A participação popular no município.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, previu em seu artigo 2º⁴, a participação popular como uma das diretrizes obrigatórias para os municípios, que devem instituir com eficiência e eficácia a participação popular no âmbito municipal.

Oportuno mencionar que o município é o lugar onde os problemas são vivenciados, onde a educação acontece, onde se clama por saúde, onde as pessoas habitam, se locomovem, trabalham, enfim, onde os direitos criam forma e vida. Logo, é aqui que se executam as políticas públicas e os instrumentos de participação popular.

Assim, o Estatuto da Cidade ratifica a participação popular na gestão municipal, ora consagrada na CF/88, o que possibilita levar ao conhecimento do gestor público municipal as

⁴ Art. 2º: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I- [...]; II- gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;[...]”.

carências sociais prementes, que sem esta participação talvez não recebesse a prioridade devida, concedendo informações necessárias para um governo mais democrático.

Assim, tal participação popular se materializa e “ganha vida” nas audiências públicas, nos conselhos municipais e no orçamento participativo.

4.1.1 Audiência Pública.

Mariana Mencio *apud* Millon (2010) disserta que audiência pública é:

“[...] uma sessão de discussão, aberta ao povo, promovida pelo Poder Público, na qual os cidadãos exercerão o direito de manifestar suas opiniões sobre certos planos e projetos de lei e a Administração Pública ou Poder Legislativo, informarão e esclarecerão dúvidas sobre esses projetos para a população interessada, que será atingida por determinada decisão administrativa ou edição de lei.”

Referido instrumento de participação foi, a princípio, previsto na Resolução nº 09 do CONAMA em 1987, e elencado como condição obrigatória para a aprovação do relatório de impacto ambiental. Após, foi previsto no Estatuto da Cidade, sendo prática em várias cidades do Estado de São Paulo, tais como Campinas, Jundiaí. No caso de Itapetininga/SP, várias foram as audiências nos últimos anos, que trataram de assuntos diversos, tais como sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município e a prestação de serviço de táxi, ambas convocadas pelo poder executivo.

Note-se que as audiências podem ser convocadas pelos poderes legislativos, antes da votação de determinado projeto de lei, não obstante sua realização pelo poder executivo, qual tem a oportunidade de consultar e ouvir a comunidade.

A audiência pública possibilita um ambiente de proximidade entre o cidadão e a administração pública, traduzida em uma troca de experiências e informação, bem como denota transparência na gestão pública. Esse cenário permite ainda ao gestor decisões acertadas em consonância com a necessidade social.

4.2 Conselhos.

A ideia de povo participando da gestão pública do município – pela via não eleitoral, na forma de Conselhos, data da Revolução Francesa, na Comuna de Paris, nos *Soviets* na Revolução Russa e dos conselhos operários na Alemanha (FARIA, 2005; TEIXEIRA, 1996).

No Brasil, a participação popular teve início na década de 70, com os movimentos sociais, tais como os conselhos populares, em que participavam apenas representantes do povo, e as comissões de fábrica (FARIA, 2005).

Teixeira (1996) ratifica a informação de que os conselhos foram inseridos na agenda política nas décadas de 70/80, na forma de conselhos comunitários e conselho popular. Prossegue afirmando que o primeiro é criado “[...] pelo poder público para negociar demandas dos movimentos populares, face à crescente mobilização das populações, principalmente as residentes nos bairros de periferia”. A segunda modalidade de conselho “[...] criado a partir dos próprios movimentos, sem uma estrutura formal e baseado em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional, a não ser os contatos com autoridades para pressionar sobre reivindicações, com a proposta de constituir-se em força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado”.

No município de São Paulo, o primeiro conselho comunitário data de 1979, em que o prefeito, por meio de decreto, criou um conselho comunitário, composto por associações de classe, entidades, movimentos religiosos e associações de bairros, com caráter consultivo (TEIXEIRA, 1996).

Referente às experiências com os conselhos populares tem-se Campinas/SP com a Assembleia do Povo (1979), o Conselho Popular de Osasco (1980), as Comissões de Saúde da zona leste de São Paulo (1970), entre outros (TEIXEIRA, 1996).

Esses movimentos influenciaram sobremaneira a inclusão do princípio da participação popular no controle, fiscalização e proposição na gestão pública, na Constituição Federal de 1988, e, para efetivar tal previsão, a legislação ordinária estabeleceu a figura de novos arranjos institucionais, como é o caso dos Conselhos. Ademais, cumpre mencionar ainda que o Sistema Único de Saúde – SUS, e direitos relacionados à educação, como ensino gratuito, definição de percentual mínimo do orçamento para cada nível de governo e participação da comunidade na gestão, são frutos da existência e atuação de movimentos populares, (TEIXEIRA, 1996).

Teixeira (1996) contribui com uma definição acertada ao afirmar que o conselho consiste em uma “[...] das formas de participação visando mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democracia e transparência, portanto, como canal de relação entre Estado e sociedade, espaço de administração de conflitos”.

Deste modo, tais instituições são órgãos públicos, de natureza ambivalente, vinculados a administração pública, mas ao mesmo tempo composto de representantes da sociedade, constituindo espaços deliberativos e de controle social da coisa pública, em que governo e

sociedade discutem, formulam e decidem, conjuntamente, as diretrizes para as políticas públicas de promoção e defesa dos direitos dos cidadãos, promovendo a “administração de conflitos”, por ventura, existentes.

Nesse momento é relevante diferenciar a natureza do conselho, se deliberativo ou consultivo. Diz-se deliberativo, no sentido de discutir e decidir sobre a política pública que se propôs dentro do Conselho, para que então o Executivo possa ou não executá-la, neste caso sempre de acordo com o ora decidido pelo conselho. Por outro lado, um Conselho Consultivo não tem poder decisório, na medida em que o Executivo apenas o consulta e depois decide se considera ou não a opinião, não o vinculando.

Vanderlei Siraque *apud* Millon (2010) define os conselhos deliberativos como:

“[...] órgãos colegiados, que atuam na tomada de decisões da administração pública, especialmente ligados ao Executivo, criados pelo Estado para o exercício de suas funções públicas, mas que nem sempre guardam em sua composição membros representantes da sociedade, o que é perfeitamente possível do ponto de vista legal”.

Deste modo, os conselhos não executam políticas públicas, mas auxiliam o governo a formulá-las, bem como a controlar as ações governamentais, da maneira que melhor aprouver aos anseios e necessidades da sociedade, que melhor garantir os direitos sociais e a dignidade da pessoa humana.

Os Conselhos podem ser constituídos através de lei municipal, estadual ou federal. Alguns Conselhos, quando previstos em lei federal, podem ter caráter obrigatório, como é o caso do Conselho de Direito da Criança e do Adolescente, previsto na lei federal nº 8.069/1990, art. 88, inciso II, o qual é deliberativo, paritário⁵ e está vinculado a um fundo especial (FARIA, 2005), consiste em um conselho de políticas que adiante será visto. Outros são gestores de programas específicos. Enquanto alguns, implementam políticas públicas de forma mais abrangente, como ocorre no conselho da Saúde, da Educação e da Cultura, ou ainda, pode ser setorial, quando ligados a grupos específicos da sociedade, como o Conselho de Defesa dos Direitos da Mulher.

Em que pese os conselhos estarem vinculados a estrutura da administração pública, são consideradas instituições autônomas, na medida em que seu funcionamento interno é regido por regras estabelecidas por seus membros, bem como suas competências e composição fixadas em lei.

Outra diferença reside nos objetivos, o conselho pode ter a finalidade de formular política pública, de fiscalizar ou apenas de acompanhar.

⁵ Refere-se à composição do Conselho, que se dará por representantes da sociedade civil e do governo.

Quanto ao modo de funcionamento, os conselhos têm comissões ou grupos de trabalhos internos e funcionam por intermédio de plenárias, conferências e encontros, os quais direcionam as ações dos conselheiros.

Alguns Conselhos têm os recursos vinculados a fundos especiais, como já mencionado, enquanto outros não. Contudo, grande parte dos Conselhos fiscaliza o orçamento de determinada política, apesar de não haver recurso específico vinculado.

O conselho é uma ideia inovadora de participação popular, de partilhar o poder, de acompanhá-lo e assim fiscalizá-lo, de modo que concede a sociedade a oportunidade de efetivamente interagir nas decisões governamentais, não apenas em interstícios eleitorais, mas cotidianamente.

Referente à estrutura de composição, a 2ª Conferência Nacional das Cidades ressaltou a importância da participação popular, ao deliberar que:

“[...] os conselhos estaduais e municipais das cidades devem garantir a proporcionalidade de 60% dos membros da sociedade civil e 40% do Poder Público, entretanto, tal deliberação não se trata de uma imposição. Os segmentos devem seguir, se possível, os mesmos componentes do Conselho em âmbito nacional (quais sejam: poder público, entidades de movimentos populares, empresariais, de trabalhadores, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e organizações não-governamentais), sendo que a eleição das entidades integradas de cada segmento ocorrerá de acordo com aquelas existentes no município.” (SAMPAIO, 2009)

Os conselhos municipais apresentam ainda uma importante função pedagógica atrelada à formação de cidadania, o que nos remete a terceira dimensão educativa e integrativa alhures atribuída a participação popular.

Salles (2010) menciona uma importante característica dos conselhos, qual seja, a inclusão de novos atores no processo de participação e na reivindicação pela inserção de novos temas na agenda pública, até então ignorados pelo sistema político.

Os Conselhos são classificados em três modalidades, sendo de Programas, de Políticas e os Temáticos (SALLES, 2010).

Os Conselhos de Programas são vinculados a programas governamentais concretos e em geral associados a ações emergenciais delimitadas quanto ao escopo e clientela. Clientela deve ser entendida como os beneficiários dos programas. São exemplos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação escolar, de Habitação.

Os Conselhos de Políticas se atrela as políticas públicas mais estruturadas em sistemas nacionais. Normalmente estão previstos em lei federal, obrigatórios, com atribuições estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, com práticas de planejamento e fiscalização das ações. São integrados ainda

por fóruns públicos de captação de demandas e de negociação de interesses específicos de diferentes grupos sociais e como forma de ampliar a participação dos segmentos com menos oportunidade de acesso ao Estado. São exemplos os conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente.

Os Conselhos Temáticos não têm vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, passam a existir no município por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Estão associados à ideia de grandes movimentos ou temas gerais que, naquela localidade, por alguma peculiaridade ganharam enfoque e notoriedade. São exemplos, os Conselhos Municipais de Direito da Mulher, de Cultura, de Esportes, de defesa do Patrimônio Histórico, etc.

4.3 Orçamento Participativo.

Inicialmente, importante informar que o orçamento público municipal constitui uma peça política, sendo que elaborá-lo é prever e determinar as receitas e despesas públicas, mediante aprovação expressa do poder legislativo. A dificuldade na gestão surge na decisão de quais áreas serão agraciadas, quais serão as prioridades do governo, na medida em que os recursos são limitados, ao contrário das necessidades do povo. Equalizar os gastos também consiste em uma atividade do governo que exige transparência (SALLES, 2010).

Por outro lado, o orçamento municipal evidencia se a administração pública está ou não cumprindo seu programa proposto no período pré-eleitoral.

Um orçamento municipal tradicional é elaborado pelo prefeito juntamente com os secretários, e enviado a Câmara de vereadores, onde será analisado pela Comissão de Orçamento antes de ir a plenário e pode sofrer emendas. Caso seja rejeitado, vigorará o orçamento do exercício anterior.

Avritzer *apud* Salles (2010) disserta que o OP se insere numa forma de participação de baixo para cima, porque é a população quem elege os seus delegados e conselheiros, caracterizando uma institucionalidade de “baixo para cima”. Segue apontando que a dificuldade reside no compromisso governamental do prefeito em implantar o modelo de gestão pública baseado na participação popular, em razão da transitoriedade de governo.

O orçamento participativo constitui na participação direta da sociedade na elaboração do orçamento municipal, de modo a demonstrar a administração pública quais são as necessidades prementes, e assim realocar as prioridades orçamentárias na distribuição de recursos públicos locais (AVRITZER, 2010; GOMES, 2008).

A primeira cidade a adotar o orçamento participativo no Brasil foi Pelotas (RS), seguida, em 1989, por Porto Alegre (RS), esta última representa um exemplo bem sucedido, qual influenciou até mesmo outros países a adotá-lo, tais como Portugal, Espanha, Chile, Itália, Saint-Dennis na França e Montevidéu (AVRITZER, 2010; BALESTERO, 2011). No país, entre 1989 e 2004 mais de 300 prefeituras seguiu a mesma prática. A Organização das Nações Unidas (ONU) considerou o OP como uma das 40 melhores práticas de gestão na conferência do Habitat, em 1996, em Istambul (SALLES, 2010).

Em Porto Alegre o OP funciona da seguinte forma: a prefeitura organiza duas rodadas de assembleias com a população, regionais ou temáticas (saúde, educação, cultura etc.), oportunidade em que são definidas as prioridades e escolhidos os delegados para o Conselho do Orçamento Participativo (COP), cabendo a eles acolher as reivindicações dos cidadãos e levá-las ao COP. As assembleias são realizadas anualmente, com a presença dos delegados do executivo e são coordenadas por membros do governo municipal, pelos delegados e pelos conselheiros do OP. Entre a primeira e a segunda rodada de assembleias, de março a junho, ocorrem às reuniões intermediárias em que são hierarquizadas as prioridades setoriais (SALLES, 2010).

4.3.1 Os mecanismos de gestão orçamentária.

A elaboração do orçamento compreende um ciclo formado pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos tornam públicos e vinculam os atos do governo.

4.3.2 Plano Plurianual (PPA).

O PPA é uma lei elaborada para o período de quatro anos, inicia no segundo ano do mandato atual até o final do primeiro ano do mandato subsequente, de modo que consiste no planejamento de médio prazo além de garantir a continuidade das ações, mesmo por meio de mandatos.

4.3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Diversamente, a LDO é de periodicidade anual, instrumento que compatibiliza as diretrizes do PPA a estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício, ou

seja, orienta a forma e conteúdo da LOA indicando as prioridades a serem observadas em sua elaboração.

O artigo 165, da CF, estabelece que a LDO é um instrumento de planejamento e tem como funções básicas:

- Estabelecer as metas e as prioridades da Administração Pública Federal para o exercício financeiro seguinte;
- Orientar a elaboração da LOA;
- Alterar a legislação tributária, art. 57, §2º, da CF;
- Estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

4.3.4 Lei Orçamentária Anual (LOA).

A LOA contém a previsão das receitas e a autorização das despesas, a política econômica financeira, o programa de trabalho do governo e os mecanismos de flexibilidade que a Administração fica autorizada a utilizar no ano seguinte.

Incumbe ao chefe do executivo encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária (PLO) ao legislativo, que vai analisá-lo conforme os parâmetros legais para aprová-lo ou não.

4.3.5 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Importante instrumento foi à criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº. 101/2000, qual enfatiza uma gestão pública transparente e uma ação planejada a fim de manter as contas públicas equilibradas, sob pena de sanção dos agentes públicos. O equilíbrio autossustentável proposto pela LRF é bem lógico, na medida em que cabe ao gestor gastar apenas o que arrecada. O Planejamento refere-se ao realizado por meio da utilização do PPA, da LDO e da LOA. A transparência se efetiva por meio da participação popular e da divulgação das ações relacionadas com o orçamento, tais como:

- A participação da comunidade na discussão e elaboração do orçamento (art. 48, parágrafo único, LC 101/2000);
- A disponibilidade das contas dos administradores durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; e,

- Emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

4.3.6 Benefícios do OP.

Incontestável que o Orçamento Participativo traz diversos benefícios ao município, em razão de seu caráter intrinsecamente democrático, expostos a seguir.

Denota transparência na efetivação das políticas públicas e das contas, bem como proporciona o exercício da cidadania. Tais fatores são decisivos no momento dos municípios aderirem pelo orçamento participativo, na medida em que a adoção não decorre de imposição legal, mas sim de faculdade do governo local, refletindo num exemplo de boa governança.

A possibilidade de o gestor público aferir as prioridades dos investimentos públicos juntamente com a população, demonstra um avanço da democracia, a busca da administração em garantir a eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, de exercer controle social quanto à destinação dos gastos públicos, bem como de concretizar a democracia participativa prevista constitucionalmente como meio de abrandar as desigualdades sociais existentes (BALESTERO, 2011).

Possibilita ao cidadão participar ativa e diretamente nas decisões sobre as políticas públicas a serem desenvolvidas pelo executivo, o que por outro lado o coloca numa situação de corresponsabilidade referente aos eventuais êxitos ou não dos programas defendidos, além de submeter à estrutura do Estado ao controle direto da população, gerando alteração nas relações Estado-sociedade (BALESTERO, 2011; SALLES, 2010).

Irrefutável, por fim, referir-se ao orçamento participativo como instrumento de gestão e defesa popular contra a má destinação dos recursos públicos, do mesmo modo é possível apontar também uma deficiência, ora demonstrado nos conselhos municipais consultivos, qual seja de que em alguns municípios, as decisões deliberadas em assembleia popular não vinculam o administrador público municipal.

5 LEVANTAMENTO DE DADOS NO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA E ANÁLISE DOS RESULTADOS.

5.1 Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.

A fim de cumprir o tema, inicialmente, proposto, foram visitados dois conselhos municipais em Itapetininga, quais sejam o conselho dos direitos da mulher e o de saúde.

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher foi criado no município no ano de 2009, sendo a Coordenadoria composta por oito mulheres, todas funcionárias públicas municipais.

Em visita ao paço municipal, entrevistou-se a responsável pela Coordenadoria do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, E.R.C.S.M.T.S, a qual relatou a grande dificuldade de participação popular para desenvolver políticas públicas no município, atribuída a falta de interesse das mulheres, ora público alvo, em participar das reuniões e conferências, pois as que comparecem são apenas aquelas convidadas pelos parceiros – Associações de bairro, Centro de Referência Especializado de Assistência Social (C.R.E.A.S.), escolas, etc.

Ressaltou ainda a coordenadora que a dificuldade não está apenas em convocar a sociedade civil a participar, mas também das próprias funcionárias municipais que compõem a Coordenadoria, que atualmente somam oito mulheres, das quais apenas três (03) participam ativamente.

Nessa perspectiva, sabendo o Conselho Municipal que as mulheres não o procuram, ele o faz, ou seja, as integrantes vão até as mulheres em postos de saúde, no C.R.E.A.S., nas reuniões escolares, tudo por meio de parcerias junto a esses órgãos.

Informou ainda que em agosto do corrente ano realizou-se a I Conferência Municipal de Políticas Públicas para as mulheres, no polo da Universidade Aberta do Brasil, onde escolheram delegadas que representarão o município na Conferência Estadual. A divulgação do evento se deu pela *internet*, faixas e na televisão local.

A Conferência Municipal discutiu três (03) temas, quais sejam:

- I – Participação da Mulher nos espaços de poder e discussão;
- II – Fortalecimento da autonomia econômica, social e cultural; e,
- III – Dificuldades na implementação da Lei Maria da Penha no município.

No decorrer do ano o Conselho da Mulher trabalha com as seguintes campanhas: 16 dias de ativismo contra a violência doméstica; Outubro Rosa, qual alerta sobre o câncer de

mama; Festividades relativas ao Dia Internacional da Mulher – 08 de março; e palestras educativas.

Segundo o Censo 2007 a população total do município era de 138.450 mil habitantes, sendo 62.615 mil mulheres, contudo, não há como mensurar um percentual de participação desde o início do conselho, na medida em que não há ata ou outro método de controle e acompanhamento.

As reuniões são compostas por integrantes do Conselho, cabendo a sociedade civil participar como “ouvintes” e também das campanhas e palestras. Assim, as mulheres não interagem a fim de reivindicar políticas públicas, denotando um papel de passividade.

Convém mencionar ainda que não há medidas que visam ampliar a participação das mulheres nesse espaço, no sentido de que a impressão que se tem é que o conselho serve apenas como instrumento educativo, para que as mulheres saibam como reagir diante de violência doméstica ou doenças físicas.

Fato interessante que pode ser atribuído a baixa representatividade desse conselho perante a sociedade é que ele não recebe verba do governo federal, sendo mantido apenas com doações e recursos da administração pública municipal.

Nesse sentido, a divulgação sobre a Lei Maria da Penha e de como se prevenir de doenças ocorre por meio de palestras e distribuição de materiais educativos, no entanto por ser órgão consultivo e de baixa representatividade não há relato de reivindicações acolhidas pelo poder público, o que leva a conclusão de que a participação popular nessa instituição é um mito.

5.2 Conselho Municipal de Saúde.

O presidente do Conselho Municipal de Saúde de Itapetininga, C.J.L., relatou que a instituição fora criada por meio da Lei Municipal nº 3.142/1991, e em decorrência de estar desatualizada, está em trâmite projeto de lei para alterá-la. A estrutura do conselho municipal segue as regras estabelecidas na Resolução nº 333, de 04 de novembro de 2003 – Anexo 03.

Deste modo, trata-se de um órgão colegiado, deliberativo e permanente, que atua na proposição de estratégias e no controle da execução das políticas públicas de saúde, inclusive acompanha e fiscaliza os aspectos financeiros.

É composto por 50% de membros da sociedade civil, o que equivale a oito (08) pessoas eleitas, 25% de trabalhadores da área da saúde, equivalente a quatro (04) pessoas, das

quais duas são eleitas e as outras duas são indicadas e 25% de representantes de governo, consistindo em quatro pessoas indicadas, num total de dezesseis (16) membros.

O presidente relatou que havia um problema quanto à eleição dos representantes, na medida em que eram realizadas na Câmara Municipal, e algumas pessoas “manipulavam” a eleição, por exemplo, o caso de candidatos levarem veículos com um número considerável de pessoas de áreas rurais a fim de elegê-los, e após utilizavam a figura de conselheiro para se promoverem, por vezes até mesmo se candidatavam a vereador.

Para combater tal prática, a cidade e a zona rural foram divididas em quatro, de forma que a própria comunidade elege um representante e um suplente da região, quais deverão comprovar a residência, na tentativa de evitar práticas eleitoreiras.

Quanto à participação da população, bem como da efetividade da atuação do conselho, o presidente relatou que a última gestão vem efetivando o caráter deliberativo, como exemplo, citou-se a criação da farmácia municipal que é uma realidade há algum tempo no município, bem como indicou um projeto, que nasceu no conselho e consiste na padronização dos serviços prestados nas unidades básicas de saúde, atualmente aguarda aprovação do executivo que deve ser até março de 2012.

No intuito de integrar a sociedade e membros do conselho, de melhor discutir as demandas e propô-las, cada unidade básica de saúde possui um conselho local, denominado conselho gestor, qual leva ao conselho municipal as sugestões.

Por fim, o presidente informou que atualmente os esforços têm se concentrado em propostas para a melhoria contínua dos serviços das unidades básicas de saúde, porque se bem prestados, o deslocamento ao pronto socorro local diminuirá, acarretando na melhoria da prestação dos serviços deste último, em que pese o grande número de atendimentos diários.

Outra problemática enfrentada pela atual gestão é a tímida representação jovem, o que denota um medo ao retrocesso, de outras representações, em que participar denotava obrigação, já que a existência do conselho de saúde decorre de uma determinação legal e não de mera faculdade da administração.

Assim, outrora, o conselho no município, funcionava mais com caráter consultivo do que deliberativo. O presidente lembrou que prezam pela participação popular, pela perpetuação da atuação comprometida com os anseios da sociedade, e temem que membros com pensamentos arcaicos retornem, perdendo um trabalho conquistado árdua e paulatinamente.

Em que pese o presidente elencar como problema a baixa participação jovem, ele não demonstrou nenhuma ação que possibilite fomentar e preencher essa lacuna, nem apontou medida para motivar a participação da sociedade como um todo.

Nesta segunda visita, a partir das afirmações do representante do Conselho Municipal de Saúde pode-se concluir que ele detém maior poder de influenciar a decisão do gestor público, podendo sim delegar a ele o caráter deliberativo, previsto em lei.

Possui uma estrutura mais atuante e mais comprometida, apesar da grande dificuldade em motivar a sociedade civil em participar, de modo que é possível concluir que a participação neste órgão já foi um mito, mas hoje com o trabalho de seus membros se tornou uma realidade. Não podendo se esquecer que os conselhos são instituições frágeis e voláteis, ou seja, dependem de seus representantes para ter voz, caso contrário, nem chegam a ser considerados consultivos.

A fim de encerrar o tema conselho, imprescindível trazer à baila, importante consideração de Teixeira (1996), em relação à figura do conselho:

“[...] não se pode superestimar o papel desse arranjo institucional e nele apostar todas as energias dos movimentos sociais. Trata-se de mais um espaço de luta, de negociação e articulação, repleto de limitações e ambiguidades, mas também de oportunidades e desafios”.

5.3 O Orçamento Participativo em Itapetininga/SP.

O orçamento participativo foi criado em Itapetininga por meio da Lei municipal nº 4.678/2002 – Anexo 4, sofrendo alteração através da lei nº 4.940/2005 – Anexo 5. Disciplina ainda a matéria o Decreto n. 408/2008 – Anexo 6, a Portaria nº 106/2008 (Anexo 7) e a Portaria nº 119/2008 (Anexo 8).

Para interagir sobre o assunto proposto entrevistou-se dois funcionários da prefeitura, sendo um integrante da Secretaria de Governo, Sr. D.N.B.J., e o outro, Sr. E.A.S., Diretor da Secretaria de Gabinete, quais esclareceram alguns pontos sobre o orçamento participativo.

Ambos informaram que apesar do orçamento participativo estar previsto legalmente, ainda não está sendo efetivamente aplicado na cidade, sendo que até o presente momento foram realizadas várias reuniões, inclusive assembleias, onde foram eleitos os delegados das nove regiões que formam a cidade, conforme divisão estabelecida na Portaria nº 119/2008, Anexo 8.

D.N.B.J., funcionário da Secretaria de Governo, afirmou que a referida Secretaria fora criada há três anos, com o objetivo de ser o “elo de ligação” entre a sociedade civil e a

administração pública, com enfoque nas associações de bairro. Esclareceu que em 2005, o município contava com apenas uma associação de bairro, a da Vila Santana, hoje conta com 30 (trinta) associações de bairros urbanos, mais 14 (catorze) associações representantes dos bairros rurais. Contudo enfatizou que poucas são comprometidas, no início os integrantes participam, mas com o passar do tempo a participação diminui.

Esclareceu que a Secretaria de Governo realiza um trabalho educativo, de modo que ensina, por exemplo, aos presidentes das associações como e a que órgão solicitar as melhorias em seus bairros, a importância da participação, e que a mesma está sempre a disposição a fim de receber sugestões, esclarecer dúvidas, bem como para informar novos procedimentos e projetos.

Sobre o orçamento participativo, D.N.B.J. relatou que por enquanto ele tem sido apenas consultivo, estando em processo de instalação. Relatou ainda que, se houvesse um maior comprometimento, fiscalização e até mesmo cobrança pela sociedade civil organizada – o representante enfatizou a importância de ser organizada - o orçamento participativo já estaria funcionando.

Em busca de maiores informações sobre o orçamento participativo, indicaram o Sr. E.A.S., diretor da Secretaria de Gabinete, qual, primeiramente, esclareceu sobre o “Projeto Prefeitura no Bairro”, que ocorreu em agosto de 2011. O projeto consiste na divisão da cidade em quatro regiões formadas pela área urbana e uma região composta pelos bairros rurais e seis distritos. O prefeito e seus secretários se reuniram em cada região a fim de ouvir as reivindicações dos respectivos representantes, sendo que as mesmas foram repassadas a Secretaria competente.

Esclareceu que o projeto difere do orçamento participativo, mas se assemelha na medida em que busca estar próximo das necessidades da sociedade, que implantar o orçamento participativo tem sido gradativo, em razão da complexidade que o envolve e do grau de mobilização. Enfatizou que nos últimos anos alcançaram o intento principal de se aproximar e de ouvir os anseios da comunidade e na medida do possível atendê-los, mencionando reivindicações de pavimentação e serviços de transporte em bairros carentes do município como o Taboãozinho e o Jardim São Camilo, que foram atendidos.

5.3.1 Entrevista com o Autor da lei que criou o OP em Itapetininga.

Ainda sobre a problemática do orçamento participativo no município o Sr. F.A.I., concedeu entrevista a Kortz (2011), qual foi transcrita a seguir:

Como você avalia a participação da Câmara Municipal, na figura dos senhores vereadores, no Orçamento Participativo?

Infelizmente o poder executivo, até o prezado momento, não implantou em Itapetininga o Orçamento Participativo. A lei n.º 4678, de minha autoria, de 15 de julho de 2002, instituiu o Orçamento Participativo em Itapetininga, criando o Conselho Municipal do Orçamento, que deveria organizar plenárias com a sociedade civil, organizada, ou não, que deveriam se regionais e temáticas para discussão da fixação das receitas e despesas e das prioridades de obras, serviços e investimentos para o Orçamento do ano consecutivo. Esse Conselho também deveria, posteriormente fiscalizar a execução das prioridades decididas pela população. Em 2005, a lei foi emendada pelo vereador Geraldo Macedo. No ano de 2009, o executivo fez um pequeno ensaio de uma possível implantação do referido orçamento, criando a Secretaria de Governo na estrutura administrativa do governo para realizar esse trabalho. Porém, depois de algumas reuniões realizadas nos bairros e muito discurso, nenhum real entrou no orçamento da cidade relacionado ao orçamento participativo. A Câmara Municipal, por sua vez, realizou uma espécie de orçamento participativo às avessas, fazendo reuniões mensais em vários bairros da cidade, chamadas de Câmara Itinerante, levantando todas as prioridades dos bairros, as reivindicações da população nas diversas áreas das políticas públicas do município (saúde, educação, trânsito e transporte, esporte, turismo, cultura, habitação, obras, meio ambiente, etc.), transformando tudo isso em requerimentos oficiais ao prefeito municipal. Porém, nada disso também foi transformado em realizações do executivo local.

Como você vê a participação do governo local na divulgação do orçamento participativo?

A administração municipal, em nenhum momento de seus dois mandatos fez qualquer tipo de divulgação da existência do Orçamento Participativo na cidade. Essa falta de interesse em cumprir essa lei foi, por diversas vezes, questionada e denunciada no legislativo, sem grandes consequências. A “lei não pegou” pela falta de vontade política do executivo municipal. Temos uma experiência muito interessante sobre “como fazer uma lei pegar”. Criamos a lei proibindo a distribuição de sacolas plásticas convencionais pelo comércio de Itapetininga. No mês de sua implantação na cidade a Câmara realizou uma campanha institucional na maioria dos meios de comunicação existentes em nossa cidade (TVs, rádios e jornais). A população cumpriu a lei, sem nenhuma fiscalização da prefeitura. No caso do orçamento, como é um outro tipo de lei, essa campanha deveria ter sido feita pelo executivo, se houvesse vontade política de implantá-lo na cidade.

Temos no portal de transparência da Câmara ou do município algumas citações do Orçamento Participativo?

Não havendo o Orçamento Participativo na cidade, o portal da Câmara se restringe a mostrar a lei que o criou.

Hoje, na qualidade de presidente da Câmara como vê o orçamento participativo no município de Itapetininga?

Uma das grandes bandeiras de meu mandato, enquanto vereador, foi a implantação real do orçamento participativo na cidade, por entender que é a maneira mais democrática de administrar uma cidade. Três experiências em orçamento participativo mostraram que é possível realizar administrações populares e democráticas, fazendo das prioridades da população, as principais metas do governo. A primeira foi na cidade de Porto Alegre (RS), a segunda em Diadema (SP) e a terceira é em Araraquara (SP). Como presidente da Câmara acredito que ainda é tempo de pressionar o executivo local a cumprir a lei.

A partir da entrevista colacionada é possível concluir prontamente que o OP tem previsão legal, mas não foi implantado em Itapetininga por culpa do executivo, do legislativo e da sociedade civil, mesmo sendo pacífico seus benefícios a comunidade.

5.3.2 Dados do Jornal Local.

Conforme mencionado na metodologia, para a realização do presente estudo coletou-se alguns dados de um jornal local, Anexos 1 e 2. Nesse diapasão, o jornalista Orestes Carossi Filho, teceu críticas ao projeto “Prefeitura no bairro”, e se referiu ao mesmo como “Uma fórmula rústica para a implantação do orçamento participativo”, e prosseguiu apontado algumas deficiências, tais como ausência de uma comissão que acompanhasse a execução e fiscalização do orçamento e a não discussão das prioridades da cidade, conforme se depreende da leitura do Anexo 1.

Afirmou ainda que a administração pública ouviu os pedidos relevantes e de baixo custo, contudo não os inseriu no orçamento de 2012, apenas os encaminhou ao PCMM. O jornalista encerrou com uma crítica: “[...] a gestão municipal não quer compartilhar a decisão do orçamento [...]”.

Cabe salientar que o orçamento referente ao ano de 2012 é de duzentos e sessenta e sete milhões – Anexo 2, sendo que no anexo 1 se verifica que as principais reivindicações dos presentes na reunião do projeto Prefeitura no Bairro foram à pavimentação e recapeamento asfáltico e melhora nos serviços de saúde, ficando a pergunta: As propostas foram acolhidas e inseridas no orçamento do próximo ano? Aparentemente a resposta é negativa.

Quanto a aprovação da LDO na Câmara, as emendas dos vereadores foram pouco significativas. Noticia o Anexo 2 que houve anulação dos gastos da prefeitura com publicidade, que estava prevista em R\$ 600 mil reais, redução do orçamento previsto para construção do aeroporto, do cemitério e da transposição da linha férrea. Houve ainda emenda para injetar R\$ 200 mil reais no Fundo Especial para Projetos Culturais (Fepac).

Pelo sistema federativo, os vereadores são representantes do povo, mas é de se notar que as emendas acima propostas pelos vereadores não estão em sintonia com as reivindicações das associações de moradores de bairro, ora colhidas no projeto Prefeitura do Bairro.

O jornal impresso local retratou a primeira reunião do “Prefeitura no bairro” – Anexo 1, em que deveriam estar presentes os representantes de uma região formada por dezessete

bairros, mas apenas quatro estavam representados, denotando de pronto a dificuldade em mobilizar a população para tais eventos, uma vez que tal projeto fora divulgado.

Das cerca de cem pessoas presentes, 30% eram servidores públicos com cargo de confiança. Faz-se oportuno descrever que dos quatro presentes, dois representantes de bairros pobres da periferia da cidade reivindicaram a pavimentação de ruas do bairro, tendo o chefe do executivo – o prefeito, após imediata reunião com os secretários, decidido que não havia recursos disponíveis, bem como que as solicitações deveriam ser encaminhadas ao Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos (PCMM), restando à comunidade a impressão de que a administração pública não tem o efetivo interesse em dividir os recursos públicos⁶.

Há de se apontar que apesar da administração pública ter divulgado as datas e horários das reuniões do Projeto Prefeitura no Bairro, não se divulgou o conceito, os benefícios, a importância de lá estar, porque o cidadão deve deixar sua família a fim de participar, no que ele pode contribuir? Enfim, restam perguntas.

Ao indagar um cidadão sobre o que é orçamento participativo, ele titubeia e não sabe responder, denotando um sentimento de ignorância. Não cabe identificarmos quem fracassou, cabe apenas concluir que a população não tem informações sobre os benefícios reais do OP, o que desestimula sua mobilização para participar. Por outro lado, ao invés do poder público municipal demonstrar tal necessidade e implantar o OP, se esforça mais em implantar “projetos” que simulam o orçamento.

Em que pese haver a previsão legal do orçamento participativo – Anexos 3 a 8, ele ainda não é uma realidade em Itapetininga/SP, sendo que nenhum dos dois funcionários entrevistados da prefeitura soube motivar, conclui-se que a participação da sociedade civil para o fim de implantá-lo é um mito, na medida em que está em processo há mais de nove anos.

Se faltou vontade política, também faltou motivação popular, esta última afirmativa mais pessimista, porque um povo que não se interessa por seus problemas é um povo morto.

Hoje, a solução para o problema da baixa participação da sociedade no poder público nos conduz a educação. Sim, educação, a começar nas escolas de ensino básico, num trabalho a longo prazo, até alcançar para além dos muros escolares, e atingir todos os cidadãos, por meio de campanhas educativas contínuas, assim como foi no combate ao vírus da AIDS, da dengue, de tantas gripes, Porque o problema em estudo é um mal, uma doença que

⁶ Disponível em: <<http://www.correiodeitapetininga.com.br/2007/cidade.asp?edicao=335&id=3058>>. Acessado em 10/08/11.

colabora para a corrupção, governos tecnocráticos e permanência do Estado Herdado. Deve-se quebrar a concepção que a sociedade tem de que estar no poder cabe apenas aqueles que foram eleitos.

5.3.3 Resultados e Discussões.

Considerando que as audiências públicas, os conselhos municipais e o orçamento participativo são os meios legais criados para que sociedade civil e executivo possam interagir e dada a relevância da participação popular para direcionar as decisões públicas quanto às prioridades municipais é que nasceu o presente trabalho.

Assim, com o foco de entender a problemática da participação popular na gestão pública é que a pesquisa foi direcionada, já que o êxito dessas instituições dependem do grau de comprometimento de seus participantes.

Entretanto, a cada entrevista realizada mais aumentava a percepção da participação popular ser um mito por variados motivos.

Um deles se deve ao fato dos órgãos visitados serem todos geridos por funcionários públicos, os presidentes são todos funcionários municipais, e pouquíssimos são os integrantes da sociedade civil nos conselhos municipais, vale frisar não ocupam cargos de direção.

Diante desse primeiro apontamento a consequência lógica é que tais instituições serão conduzidas da forma como a administração quiser e de acordo com seus interesses.

Das entrevistas se extrai a baixa participação popular, na medida em que os próprios entrevistados esposaram a tímida participação jovem e o pouco interesse de novos participantes a fim de renovar o grupo, sem contar os interesses políticos omitidos em alguns.

Não bastasse tal cenário de pouca participação já identificada pelos membros dos conselhos municipais, do OP e do autor da lei que criou o OP em Itapetininga, verificou-se que pouco se faz quanto à divulgação dos benefícios e da importância em participar. Restando indagar se a acomodação é proposital.

Se não fosse os dois projetos de lei nascidos no conselho municipal de saúde a passividade estaria ainda mais evidente, porque tanto no conselho da mulher quanto na implantação do orçamento participativo não há relato de intervenção da sociedade civil.

Fato intrigante sobre a participação é que quando a sociedade é chamada para tal percebe-se que não está devidamente preparada, como pode se extrair do Projeto Prefeitura no Bairro, denominado pelo jornalista Orestes Filho como “encenação de orçamento participativo” – anexo 1, denominação que vem a calhar.

Em geral os presentes se limitaram a reivindicar o aparente e o de sempre: asfalto. Em que pese consistir num serviço básico, muitos outros serviços poderiam ter sido reivindicados já que aquele era o momento oportuno.

Intrínseco é a necessidade de treinar os representantes das associações de bairro, trabalho esse que o representante da Secretaria de Governo afirmou fazer.

Outro fato que deixa interrogações é se a presença de recursos financeiros destinados a alguns conselhos, como é o caso do conselho de saúde, faz aumentar o interesse das pessoas em participar, bem como da administração pública em manter seus funcionários na direção.

Por meio dos dados ora levantados foi possível alcançar o objetivo inicial do trabalho ao constatar que a participação popular nas políticas públicas no município de Itapetininga é um mito, dado a presença de passividade em todos os fatos colhidos.

Por fim, constatado o mito na participação da sociedade civil nas políticas públicas para o município de Itapetininga é necessário agir.

Agir para motivar os que já participam e gerar interesse em futuros integrantes. Agir para uma contínua educação dos que já representam as instituições e assim melhorar a representatividade e também para conscientizar os que não participam. Agir para mostrar a administração pública que querer saber como está o andamento de um projeto, por exemplo, o orçamento participativo, não significa ser inimigo, mas sim aliado de um objetivo comum que é a melhoria na condição de vida dos munícipes, sem pretensões políticas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A que ou a quem pode se atribuir a falta de interesse da sociedade em participar da gestão pública? Empiricamente, a resposta se direciona a vários fatores, mas pode se alocar no fato da prática ser incipiente e ao nível cultural da população, em que a maioria está acostumada a eleger seus representantes e após entrar numa zona de conforto, em que é mais fácil esperar acontecer, do que contribuir para ocorrer.

A fim de vencer esta barreira histórica é que se promulgou a Constituição Federal de 1988, que abarcou a democracia representativa com elementos da democracia participativa (conselhos municipais e o OP), para possibilitar cada vez mais a introdução da participação popular na gestão pública.

Como exposto, o conselho municipal e o orçamento participativo constituem importantes instituições ao Estado Democrático de Direito, na medida em que, efetivamente, se apresentam como instrumentos da democracia participativa, em que o povo fica mais próximo da gestão pública municipal. Por outro lado, corre-se o risco do conselho se tornar um mero ratificador das decisões do Executivo Municipal, devendo-se ponderar que embora recebam recursos públicos, não são governo, nem sociedade privada, mas espaços públicos de cooperação para a formulação de políticas. Enquanto o orçamento participativo pode passar a existir apenas na lei.

Conforme inicialmente proposto, cabe concluir se no município de Itapetininga/SP, a participação popular na formulação de políticas públicas é um mito ou realidade, no caso, por meio de dois conselhos municipais e do orçamento participativo. *A priori*, de modo geral, foi possível concluir que, tais órgãos são compostos de pessoas, quais precisam estar capacitadas e motivadas, para que os representantes possam, com entusiasmo, invocar a participação da comunidade, demonstrar o quão importante são, pois caso os integrantes não estejam conscientes do seu papel perante a sociedade, os efeitos esperados não acontecerão.

Assim, verifica-se substancial diferença entre o Conselho da Mulher, órgão consultivo, com baixa atuação e representatividade na formulação de políticas públicas municipais, e o Conselho de Saúde, com a atual gestão comprometida, que por ser deliberativo é também mais efetivo, demonstrando sua atuação por meio de projetos em funcionamento e outros em vias de decisão pelo executivo, além dos mecanismos existentes para incentivar a participação popular.

No primeiro caso, pode se afirmar que a participação popular é um mito, pois não há deliberação, apenas algumas integrantes que eventualmente fazem campanhas educativas,

enquanto no segundo, tende a ser realidade, na medida em que há maior envolvimento dos representantes, inclusive há projetos funcionando e outros em fase de aprovação que surgiram de discussões do conselho de saúde.

Nesse sentido, por amostragem, conclui-se que a participação popular nos conselhos municipais é baixa, na medida em que não há ampla divulgação na mídia (seja impressa, TV, *internet*, etc) da existência dos conselhos muito menos das datas de suas reuniões. Nem a página oficial do município na *internet* tem a relação dos conselhos municipais existentes com o respectivo endereço.

Toda instituição que envolve controle social e fiscalização dos atos do governo, como o caso dos conselhos e orçamento participativo, depende fortemente da articulação da sociedade civil e na mesma medida de vontade política. O OP permite o exercício da democracia com caráter notoriamente distributivo, porque tem a função de melhor equalizar os recursos públicos as periferias, a fim de minimizar as diferenças sociais locais.

No entanto, em Itapetininga, apesar do OP ter sido instituído em 2002 – Anexo 4, ele ainda não tem poder deliberativo, aliás, ele ainda não está em execução, mas em processo de instalação e adequação, na medida em que por meio de portaria a cidade foi dividida em nove regiões, da quais elegeram seus delegados, que nada mais são do que representantes de determinada região.

Mas a administração pública ainda não definiu outros vários detalhes, tais como percentual destinado ao OP, presidente geral e conselho de orçamento participativo, ou seja, o orçamento participativo ainda não é uma realidade no município, e se isso ocorre, pode se atribuir ao fato da participação popular ser um mito.

A aprovação da lei de orçamento participativo e as demais normas que a disciplinam é um importante avanço, constitui a pedra fundamental, surge então à maior dificuldade que é fazê-lo funcionar, para tanto árduo trabalho, porque mobilizar pessoas depende de algo que o país pouco investe: educação.

Se houve vontade política no primeiro passo, ao normatizar o orçamento participativo, cabe agora o trabalho de iniciar a educação dos cidadãos, a começar nas escolas de ensino básico, caso contrário, todo o trabalho inicial corre o risco de se perder.

Nesse sentido, a fim de buscar as reais causas do evento constatado, bem como encontrar soluções para o problema da baixa participação popular no município de Itapetininga, poderia ser proposto um novo trabalho, onde poderia se trabalhar com as associações de bairros, dentre outras organizações civis sem fins lucrativos.

Outro tema a ser trabalhado poderia ser elencar quais as formas de promover a educação e o incentivo da sociedade civil em participar da elaboração das políticas públicas municipais, bem como verificar o impacto dessa participação para a comunidade.

É fato que toda instituição, conselho ou movimento, para obter êxito depende do grau de comprometimento de seus integrantes, ou seja, do povo. Não basta existir, tem que ser atuante, não é suficiente cumprir exigências legais, tais como a realização de assembleias, como mera formalidade, mas é necessário ouvir as necessidades e anseios populares e levá-los ao gestor, e este por sua vez absorvê-los, para efetivamente cumprir o papel democrático, e assim, paulatinamente, diminuir as desigualdades sociais.

De todo o exposto, ou seja, com base nos relatos dos representantes dos conselhos municipais visitados, bem como de funcionários que têm contato com a implantação do orçamento participativo, foi possível concluir de maneira geral que a participação popular no município é um mito, na medida em que todos os entrevistados foram unânimes quanto ao baixo comprometimento das pessoas nas causas públicas, da falta de pessoas para continuar a gestão das instituições, que os cidadãos só procuram o órgão público, de forma isolada e apenas para reclamar - e por vezes de problemas pessoais - depois não comparecem mais, não querem participar, dar sugestões, nem fiscalizar.

Um dos entrevistados, sabiamente, afirmou a conhecida frase: “as pessoas não sabem o poder que unidas têm, porque se soubessem, os conselhos teriam força deliberativa”, o orçamento participativo estaria ativo, e as necessidades dos bairros da periferia estariam inseridas no orçamento do ano vindouro.

Portanto, não basta o país estar sob a égide do Estado Democrático de Direito, é preciso que a sociedade civil entenda e usufrua de seus mecanismos participativos, em busca de uma sociedade livre, justa e solidária, ora almejada pelo ordenamento jurídico brasileiro e por todos.

REFERÊNCIAS

ARAUJO. Maurício Azevedo. LUCAS Borges de Carvalho. Murilo Carvalho Sampaio e Pedro Teixeira Diamantino. **Construindo a participação política no Brasil**. Disponível em: <http://www.aatr.org.br/site/uploads/publicacoes/construindo_a%20participacao_politica_no_Brasil.pdf> Acesso em: 26.09.2011.

ARRETCHE. Marta. **Mitos da Descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em 28.08.2011.

AVRITZER. Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. Rede Brasileira de Orçamento Participativo, 2010. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer-Oor%E7amentoparticipativoeateoriademocr%E1ticaumbalan%E7ocr%E7Dtico.pdf>> Acesso em: 26.09.2011.

BALESTERO. Gabriela Soares. **Os orçamentos participativos como instrumentos de participação popular na efetivação das políticas públicas**. Prismas: Dir.;Pol. Publ. E Mundial., Brasília, v.8, n.1, p. 45-76, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.colegio30anos.ceub.br/index.php/prisma/article/viewFile/1196/1170>> Acesso em: 23.08.2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, 10ª edição, São Paulo:Malheiros, 2000.

DALLARI. Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**, 22ª edição, São Paulo: Saraiva, 2001.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário Jurídico** / atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanela. **Direito Administrativo e políticas públicas**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2005.

FARIA, Hamilton. MOREIRA, Altair José. VERSOLATO, Fernanda. **Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

GOMES. Rinaldo Jefferson da Silva. **Orçamento Público: A experiência do orçamento participativo no município de Cabedelo 2001-2002**. João Pessoa: 2004.

KORTZ, Carlos Eduardo Viana. **Orçamento Participativo no município de Itapetininga-SP: Diagnóstico e oportunidades**, UTFPR, Curitiba: 2011.

LARANJEIRA. Sônia M.G. **Gestão Pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre**. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_16.pdf>. Acesso em 03.09.2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14ª edição, São Paulo: Saraiva, 2010.

MILANI, Carlos R.S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias**. Revista de Administração Pública-FGV, Maio/Junho 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>> Acesso em: 26.09.2011.

MILLON, Lara Vanessa. **Participação popular nas políticas públicas municipais. Eficácia e implementação**. 2010. Disponível em: <<http://sare.unianhanguera.edu.br/index.php/rdire/article/viewFile/1268/841>> Acesso em 26.09.2011.

MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. **A Crise na Democracia Representativa e a Reforma Política**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/reforma.pdf>> Acesso em 02.11.2011.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública Mecanismos de operacionalização**, SADireito, 4 fev. 2002. Disponível em: <<http://www.sadireito.com.br/?Ir=area.asp&area=5&Pagina=textosT.asp&texto=416&categoria=1>>. Acesso em: 27.08.2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social. Princípios do direito político**. (tradução: Antonio de Pádua Dunesi). 3ª Ed. São Paulo: Martins Afonso, 1996, p.84.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES, 2010.

SAMPAIO, Clayton. **Orientações para a criação de Conselhos da Cidade nos municípios**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=592:conselho-s-municipais&catid=108:conselhos-municipais&Itemid=136>. Acesso em: 03.08.2011.

SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo em perspectiva**, 2004.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. Bruno Lazzarotti Diniz Costa. **Participação, accountability e desempenho institucional: o caso dos Conselhos de Controle social do programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros**. Trabalho apresentado no XXII Concurso Del CLAD sobre Reforma *Del Estado y Modernización de La Administración Pública. La participación de los ciudadanos en La gestión pública*". Caracas: 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. AATR-BA. 2002. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf> Acesso em: 26.09.2011.

_____. **Movimentos Sociais e Conselhos.** Caderno ABONG, n.15, Julho de 1996. Disponível em: http://www.aatr.org.br/site/uploads/publicacoes/movimento_sociais_e_conselhos.pdf Acesso em 26.09.2011.

VALLA. Victor Vincent. **Sobre a participação popular: uma questão de perspectiva.** Caderno de saúde pública. Rio de Janeiro:1998, páginas 7-18.

ANEXO 1

CONSULTA Prefeitura levanta pedidos de moradores



Orestes Carossi Filho - Os moradores aprovaram a instalação da “Prefeitura no Bairro”. Na segunda-feira, dia 1º, foi realizada a abertura do evento na Escola Municipal Professora Maria Cecília Rolim Nalesso, no Jardim Fogaça para discutir a prioridade de 17 bairros. Apenas representantes de quatro bairros compareceram no ato. Cem pessoas estavam presentes. Pelo menos 30% eram de servidores públicos com cargo de confiança na administração. O vice-presidente da Associação de Bairros da Taboãozinho, Acácio Pereira, pediu a pavimentação no Jardim Novo Aeroporto e linhas de ônibus para o bairro. “Tinha ônibus lá, mas a empresa cortou. Alegou que não tinha passageiro”, informou Pereira para a reportagem. Ele aprovou a reunião já que há dois anos fez o pedido sobre o assunto na prefeitura. “Acho importante (este tipo de reunião), se resolver alguma coisa”, apontou. Já a moradora Alice Silva da Costa, integrante da Sociedade Amigos de Bairro do Jardim Fogaça, também aprovou a consulta. Ela reclamou da falta de limpeza das ruas e de entulho. Alice disse que desde 2006 fez o pedido para que uma chácara fosse notificada porque virou depósito de lixo. “Tem risco de dengue”, alerta. Uma vizinha pediu a ampliação do posto de saúde. O presidente da SAB do Jardim Monte Santo, Alex Sandro de Almeida, pediu a pavimentação de quatro ruas no bairro. Do outro lado da pista, na Chapada Grande, há uma escola desativada que poderia abrigar a sede da entidade com a instalação de cursos. “Nunca participei de audiência pública. Às vezes não tem com quem falar. Nunca deram oportunidade”, lembra. No entanto, elogiou a iniciativa da administração.

Resposta na hora

Após ouvir as reivindicações, Ramalho se reuniu com os secretários no fundo do salão para discutir os temas. Em 15 minutos, ele retornou com as respostas. Sobre o Jardim Novo Aeroporto, Ramalho disse que não há recursos para a pavimentação. Pediu para que entrassem no Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos (PCMM). Disse que serão implantados novos horários de ônibus no bairro. No Jardim Fogaça, disse que uma nova unidade de saúde será construída. Sobre o entulho, informou que depende da colaboração da população, mas que serão criados Eco-pontos, locais para depósito de entulho. No Jardim Monte Santo, a pavimentação foi descartada e também solicitou para entrar no PCMM. Sobre a escola desativada, informou que deverá discutir o assunto com a secretária de Educação. Todos os temas deverão ser tratados em 60 dias entre os secretários e representantes de bairro.

Análise

Ramalho faz encenação de orçamento participativo

Orestes Carossi Filho - Após a reportagem de o Jornal Correio cobrar a implantação do Orçamento Participativo, a gestão municipal criou “Prefeitura no Bairro”. Uma fórmula rústica para a implantação do orçamento participativo. Em cada dia, representantes de bairros deveriam comparecer para fazer sugestões e pedidos. Ramalho perdeu a oportunidade de discutir as prioridades com os moradores, que eram poucas e que cabem no orçamento municipal, como a pavimentação de quatro ruas no Jardim Monte Santo.

A ausência de sistematização das propostas apenas deixou de ser perceptível devido à encenação montada pela sua assessoria. À frente, Ramalho e sua esposa. Atrás, o seu exército de secretariado. Com a posição de comandante da tropa, Ramalho não elegeu uma comissão que acompanhasse a execução e fiscalização do orçamento, não discutiu as prioridades da cidade e da região. Ficou a discussão da porta da casa de cada um.

Após ouvir os poucos pedidos – mas relevantes e com baixo custo - já que dos 17 bairros, apenas quatro tinham representantes na reunião. Portanto, 70% dos bairros não passaram pela consulta popular. Uma falha da organização. Mas providencial, já que a prefeitura não possui interesse em dividir a decisão com o cidadão o destino dos recursos municipais e criar a corresponsabilidade na aplicação do orçamento.

No caso da pavimentação, Ramalho solicitou aos moradores do Jardim Novo Aeroporto e Jardim Monte Santo que entrassem no PCMM. Dois bairros pobres da periferia da cidade. Um sinal que a gestão municipal não quer compartilhar a decisão do orçamento, mas que perde a sensibilidade dos cidadãos que convivem com as mazelas sociais e injustas desigualdades.

(Disponível em: <<http://www.correiodeitapetininga.com.br/2007/cidade.asp?edicao=335&id=3058>>. Acessado em: 10/08/11)

ANEXO 2

LDO

Audiência pública sobre orçamento fica às moscas

Orestes Carossi Filho - O plenário da Câmara ficou às moscas para a audiência pública realizada na segunda-feira, dia 27, para discutir o orçamento da Prefeitura de Itapetininga para 2012. Em apenas cinco minutos, o presidente do Legislativo, Fuad Isaac (PT) leu, ao lado de uma funcionária, as quatro emendas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e encerrou os trabalhos. Nenhum vereador compareceu audiência. A Prefeitura possui um orçamento de R\$ 267 milhões para o próximo ano.

Conforme o advogado da Câmara, Fabricio Pereira, é o único momento em que o vereador pode criar despesas. “O vereador pode influenciar no orçamento da cidade”, diz o especialista. “A cidade é administrada com base no orçamento”, diz. Se o vereador aprovar a emenda, o prefeito pode discordar e vetar. “No entanto, os vereadores podem derrubar o veto.”

Para apresentar a emenda, o vereador deve apontar de onde será retirado o dinheiro para custear o projeto ou obra. Na LDO, a administração aponta de forma mais genérica os investimentos em obras, projetos e custeio da máquina. A emenda aprovada o governo municipal não é obrigado a cumprir, são apenas diretrizes. Na segunda discussão, na Lei de Orçamentária Anual (LOA), a prefeitura é mais detalhada. Para o vereador indicar uma obra na fase seguinte, ela deve estar prevista na LDO.

Foram apresentadas quatro emendas. O vereador Marcelo Nanini (PSDB) anulou todos os gastos da prefeitura com publicidade. O dinheiro da área da comunicação está disperso em várias secretarias. No total soma, conforme o advogado da Câmara, R\$ 600 mil. “Foi zerada a rubrica com gasto em publicidade externa.”

Nanini também reduziu o orçamento previsto para aeroporto (R\$ 50 mil), cemitério (R\$ 50 mil) e transposição da linha férrea (R\$ 150 mil), com R\$ 1 cada rubrica. As três obras só serão realizadas se houver investimentos dos governos estadual e federal. Por isso, a rubrica é mantida, mas o dinheiro liberado para investir na compra de equipamentos na área da saúde do Hospital Regional, prevê o vereador. A terceira emenda é do vereador Fuad Isaac (PT) que prevê a injeção de R\$ 200 mil para o Fundo Especial para Projetos Culturais (Fepac). As pessoas físicas e jurídicas podem contribuir com o fundo e terão desconto no pagamento de IPTU e ISSQN. Na questão sobre as emendas, é que a maioria dos prefeitos aprovam-nas, mas não as cumprem. “Depende da evolução política da cidade”, pondera o advogado Fabrício.

O orçamento de 2012, o último da gestão Ramalho, repete o ganho percentual de anos anteriores. Um incremento de 20% que eleva a arrecadação para R\$ 268 milhões. Uma previsão. O correto é que a cifra alcance quase R\$ 300 milhões. Se ele chega robusto na cifra, é tímido no destino que o 2º andar do Paço confere aos impostos, taxas e emendas que chegam aos cofres municipais. Quem percorrer as folhas da LDO verá que as obras elencadas são poucas. Quando há um vetor de crescimento, como o aeroporto, a verba colocada é irrisória. A manutenção da rubrica do cemitério causa desconforto para a moderna gestão implantada pela atual governo. O pretexto não é esclarecido.

Com um ano e meio do término de mandato, Ramalho poderia tecer um orçamento que apontasse o desenvolvimento da cidade. A marca do governo Ramalho, que vive a luz da ribalta, poderia oferecer algo que fosse lembrado no futuro. Não se trata de obras faraônicas.

Mas de investimentos mais expressivos em setores vitais como a instalação de um distrito industrial e o próprio aeroporto.

Qual é a marca do governo Ramalho? As escolas construídas são apenas resultados do aumento do repasse do governo federal. A Fatec é obra do governo estadual. O IFSP uma política educacional do governo Lula. O teatro do Sesi é decorrente do investimento da Fiesp. Após oito anos, Ramalho deveria pensar em sua biografia. Tem um ano e meio pela frente para ser lembrado pela história. Até agora, o que fez é pouco.

Fica apenas a percepção de cumprir de forma melancólica as burocráticas audiências públicas. Que de públicas pouco possuem. A promessa de um orçamento participativo ficou no discurso, apesar do gasto com consultoria para esse fim feito em 2008. Neste aspecto, o ex-presidente da Câmara, Heleno de Souza, foi um pouco melhor. Criou a Câmara Itinerante que listou as obras que o povo deseja. No entanto, Heleno errou ao encaminhar essas obras como requerimentos ao Executivo. Deveriam constar nas peças orçamentárias, como LDO, LOA e ter emendas ao PPA. Cabe a atual gestão da Câmara, levar as reivindicações populares para dentro do orçamento. Estaria cumprindo uma promessa de Ramalho e o trabalho do Legislativo

(Edição 336. Disponível em:

<http://www.correiodeitapetininga.com.br/2007/correiodoleitor_busca.asp?id=478&edicao=340>. Acessado em 10.08.2011)

ANEXO 3

RESOLUÇÃO N.º 333, DE 4 DE NOVEMBRO DE 2003

Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 4 dez. 2003, n. 236, seção 1, p. 57, col. 1. ISSN 1676-2339.

O Plenário do Conselho Nacional de Saúde (CNS), em sua Centésima Trigésima Sexta Reunião Ordinária, realizada nos dias 3 e 4 de novembro de 2003, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, e Considerando os debates ocorridos nos Conselhos de Saúde, nas três esferas de Governo, na X Plenária Nacional de Conselhos de Saúde, nas Plenárias Regionais e Estaduais de Conselhos de Saúde, na 9ª, na 10ª e na 11ª Conferências Nacionais de Saúde, e nas Conferências Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Saúde;

Considerando a experiência já acumulada do Controle Social da saúde e reiteradas demandas de Conselhos Estaduais e Municipais referentes às propostas de composição, organização e funcionamento dos Conselhos de Saúde, conforme § 5º, inciso II, artigo 1º, da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990;

Considerando a ampla discussão da Resolução do CNS nº 33/92 realizada nos espaços de Controle Social, entre os quais se destacam as Plenárias de Conselhos de Saúde;

Considerando o objetivo de consolidar, fortalecer, ampliar e acelerar o processo de Controle Social do SUS, por intermédio dos Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais, das Conferências de Saúde e das Plenárias de Conselhos de Saúde; e

Considerando que os Conselhos de Saúde, consagrados pela efetiva participação da sociedade civil organizada, representam um pólo de qualificação de cidadãos para o Controle Social nas demais esferas da ação do Estado.

R E S O L V E:

Aprovar as seguintes DIRETRIZES PARA CRIAÇÃO, REFORMULAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE SAÚDE:

DA DEFINIÇÃO DE CONSELHO DE SAÚDE

Primeira Diretriz: Conselho de Saúde é órgão colegiado, deliberativo e permanente do Sistema Único de Saúde (SUS) em cada esfera de Governo, integrante da estrutura básica do Ministério da Saúde, da Secretaria de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com composição, organização e competência fixadas na Lei nº 8.142/90. O processo bem-sucedido de descentralização tem determinado a ampliação dos Conselhos de Saúde que ora se estabelecem também em Conselhos Regionais, Conselhos Locais, Conselhos Distritais de Saúde, incluindo os Conselhos Distritais Sanitários Indígenas, sob a coordenação dos Conselhos de Saúde da esfera correspondente. O Conselho de Saúde

consubstancia a participação da sociedade organizada na administração da Saúde, como Subsistema da Seguridade Social, propiciando seu controle social.

Parágrafo único. Atua na formulação e proposição de estratégias e no controle da execução das Políticas de Saúde, inclusive em seus aspectos econômicos e financeiros.

DA CRIAÇÃO E REFORMULAÇÃO DOS CONSELHOS DE SAÚDE

Segunda Diretriz: A criação dos Conselhos de Saúde é estabelecida por lei municipal, estadual ou federal, com base na Lei nº 8.142/90.

Parágrafo único. Na criação e reformulação dos Conselhos de Saúde o poder executivo, respeitando os princípios da democracia, deverá acolher as demandas da população, consubstanciadas nas conferências de saúde.

DA ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE SAÚDE

Terceira Diretriz: A participação da sociedade organizada, garantida na Legislação, torna os Conselhos de Saúde uma instância privilegiada na proposição, discussão, acompanhamento, deliberação, avaliação e fiscalização da implementação da Política de Saúde, inclusive em seus aspectos econômicos e financeiros. A legislação estabelece, ainda, a composição paritária de usuários, em relação ao conjunto dos demais segmentos representados. O Conselho de Saúde será composto por representantes de usuários, de trabalhadores de saúde, do governo e de prestadores de serviços de saúde, sendo o seu Presidente eleito entre os membros do Conselho, em Reunião Plenária.

I - O número de conselheiros será indicado pelos Plenários dos Conselhos de Saúde e das Conferências de Saúde, devendo ser definido em Lei.

II - Mantendo ainda o que propôs a Resolução nº 33/92 do CNS e consoante as recomendações da 10ª e da 11ª Conferências Nacionais de Saúde, as vagas deverão ser distribuídas da seguinte forma:

- a) 50% de entidades de usuários;
- b) 25% de entidades dos trabalhadores de saúde;
- c) 25% de representação de governo, de prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos.

III - A representação de órgãos ou entidades terá como critério a representatividade, a abrangência e a complementaridade do conjunto de forças sociais, no âmbito de atuação do Conselho de Saúde. De acordo com as especificidades locais, aplicando o princípio da paridade, poderão ser contempladas, dentre outras, as seguintes representações:

- a) de associações de portadores de patologias;
- b) de associações de portadores de deficiências;
- c) de entidades indígenas;
- d) de movimentos sociais e populares organizados;
- e) movimentos organizados de mulheres, em saúde;
- f) de entidades de aposentados e pensionistas;
- g) de entidades congregadas de sindicatos, centrais sindicais, confederações e federações de trabalhadores urbanos e rurais;
- h) de entidades de defesa do consumidor;
- i) de organizações de moradores;
- j) de entidades ambientalistas;
- k) de organizações religiosas;
- l) de trabalhadores da área de saúde: associações, sindicatos, federações, confederações e conselhos de classe;

- m) da comunidade científica;
 - n) de entidades públicas, de hospitais universitários e hospitais campo de estágio, de pesquisa e desenvolvimento;
 - o) entidades patronais;
 - p) de entidades dos prestadores de serviço de saúde;
 - q) de Governo.
- IV - Os representantes no Conselho de Saúde serão indicados, por escrito, pelos seus respectivos segmentos entidades, de acordo com a sua organização ou de seus fóruns próprios e independentes.
- V - O mandato dos conselheiros será definido no Regimento Interno do Conselho, não devendo coincidir com o mandato do Governo Estadual, Municipal, do Distrito Federal ou do Governo Federal, sugerindo-se a duração de dois anos, podendo os conselheiros serem reconduzidos, a critério das respectivas representações.
- VI - A ocupação de cargos de confiança ou de chefia que interfiram na autonomia representativa do conselheiro, deve ser avaliada como possível impedimento da representação do segmento e, a juízo da entidade, pode ser indicativo de substituição do conselheiro.
- VII - A participação do Poder Legislativo e Judiciário não cabe nos Conselhos de Saúde, em face da independência entre os Poderes.
- VIII - Quando não houver Conselho de Saúde em determinado Município, caberá ao Conselho Estadual de Saúde assumir, junto ao executivo municipal, a convocação e realização da 1ª Conferência Municipal de Saúde, que terá como um de seus objetivos a criação e a definição da composição do Conselho Municipal. O mesmo será atribuído ao CNS, quando da criação de novo Estado da Federação.
- IX - Os segmentos que compõem o Conselho de Saúde são escolhidos para representar a sociedade como um todo, no aprimoramento do Sistema Único de Saúde (SUS).
- X - A função de Conselheiro é de relevância pública e, portanto, garante sua dispensa do trabalho sem prejuízo para o conselheiro, durante o período das reuniões, capacitações e ações específicas do Conselho de Saúde.

DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE SAÚDE

Quarta Diretriz: Os Governos garantirão autonomia para o pleno funcionamento do Conselho de Saúde, dotação orçamentária, Secretaria Executiva e estrutura administrativa.

- I - O Conselho de Saúde define, por deliberação de seu Plenário, sua estrutura administrativa e o quadro de pessoal conforme os preceitos da NOB de Recursos Humanos do SUS.
- II - As formas de estruturação interna do Conselho de Saúde voltadas para a coordenação e direção dos trabalhos deverão garantir a funcionalidade na distribuição de atribuições entre conselheiros e servidores, fortalecendo o processo democrático, no que evitará qualquer procedimento que crie hierarquia de poder entre conselheiros ou permita medidas tecnocráticas no seu funcionamento.
- III - A Secretaria Executiva é subordinada ao Plenário do Conselho de Saúde, que definirá sua estrutura e dimensão.
- IV - O orçamento do Conselho de Saúde será gerenciado pelo próprio Conselho de Saúde.
- V - O Plenário do Conselho de Saúde que se reunirá, no mínimo, a cada mês e, extraordinariamente, quando necessário, funcionará baseado em seu Regimento Interno já aprovado. A pauta e o material de apoio às reuniões devem ser encaminhados aos conselheiros com antecedência. As reuniões plenárias são abertas ao público.
- VI - O Conselho de Saúde exerce suas atribuições mediante o funcionamento do Plenário, que, além das comissões intersetoriais, estabelecidas na Lei nº 8.080/90, instalará comissões

internas exclusivas de conselheiros, de caráter temporário ou permanente, bem como outras comissões intersetoriais e grupos de trabalho para ações transitórias. Grupos de trabalho poderão contar com integrantes não conselheiros.

VII - O Conselho de Saúde constituirá uma Coordenação Geral ou Mesa Diretora, respeitando a paridade expressa nesta Resolução, eleita em Plenário, inclusive o seu Presidente ou Coordenador.

VIII - As decisões do Conselho de Saúde serão adotadas mediante quórum mínimo da metade mais um de seus integrantes.

IX - Qualquer alteração na organização dos Conselhos de Saúde preservará o que está garantido em Lei, e deve ser proposta pelo próprio conselho e votada em reunião plenária, para ser alterada em seu Regimento Interno e homologada pelo gestor do nível correspondente.

X - A cada três meses deverá constar das pautas e assegurado o pronunciamento do gestor das respectivas esferas de governo, para que faça prestação de contas em relatório detalhado contendo dentre outros, andamento da agenda de saúde pactuada, relatório de gestão, dados sobre o montante e a forma de aplicação dos recursos, as auditorias iniciadas e concluídas no período, bem como a produção e a oferta de serviços na rede assistencial própria contratada ou conveniada, de acordo com o artigo 12 da Lei n.º 8.689/93, destacando-se o grau de congruência com os princípios e diretrizes do SUS.

XI - Os Conselhos de Saúde, desde que com a devida justificativa, buscarão auditorias externas e independentes, sobre as contas e atividades do Gestor do SUS, ouvido o Ministério Público.

XII - O Pleno do Conselho deverá manifestar-se por meio de resoluções, recomendações, moções e outros atos deliberativos. As resoluções serão obrigatoriamente homologadas pelo chefe do poder constituído em cada esfera de governo, em um prazo de 30 (trinta) dias, dando-se-lhes publicidade oficial. Decorrido

o prazo mencionado e não sendo homologada a resolução, nem enviada pelo gestor ao Conselho justificativa com proposta de alteração ou rejeição a ser apreciada na reunião seguinte, as entidades que integram o Conselho de Saúde podem buscar a validação das resoluções, recorrendo, quando necessário, ao Ministério Público.

DA COMPETÊNCIA DOS CONSELHOS DE SAÚDE

Quinta Diretriz: Aos Conselhos de Saúde Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, que têm competências definidas nas leis federais, bem como, em indicações advindas das Conferências de Saúde, compete:

I - Implementar a mobilização e articulação contínuas da sociedade, na defesa dos princípios constitucionais que fundamentam o SUS, para o controle social de Saúde.

II - Elaborar o Regimento Interno do Conselho e outras normas de funcionamento.

III - Discutir, elaborar e aprovar proposta de operacionalização das diretrizes aprovadas pelas Conferências de Saúde.

IV – Atuar na formulação e no controle da execução da política de saúde, incluindo os seus aspectos econômicos e financeiros e propor estratégias para a sua aplicação aos setores público e privado.

V - Definir diretrizes para elaboração dos planos de saúde e sobre eles deliberar, conforme as diversas situações epidemiológicas e a capacidade organizacional dos serviços.

VI - Estabelecer estratégias e procedimentos de acompanhamento da gestão do SUS, articulando-se com os demais colegiados como os de seguridade, meio ambiente, justiça, educação, trabalho, agricultura, idosos, criança e adolescente e outros.

VII - Proceder à revisão periódica dos planos de saúde.

VIII - Deliberar sobre os programas de saúde e aprovar projetos a serem encaminhados ao Poder Legislativo, propor a adoção de critérios definidores de qualidade e resolutividade, atualizando-os em face do processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos, na área da Saúde.

IX - Estabelecer diretrizes e critérios operacionais relativos à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS, tendo em vista o direito ao acesso universal às ações de promoção, proteção e recuperação da saúde em todos os níveis de complexidade dos serviços, sob a diretriz da hierarquização/regionalização da oferta e demanda de serviços, conforme o princípio da equidade.

X - Avaliar, explicitando os critérios utilizados, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde - SUS.

XI - Avaliar e deliberar sobre contratos e convênios, conforme as diretrizes dos Planos de Saúde Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais.

XII – Aprovar a proposta orçamentária anual da saúde, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (artigo 195, § 2º da Constituição Federal), observado o princípio do processo de planejamento e orçamentação ascendentes (artigo 36 da Lei nº 8.080/90).

XIII - Propor critérios para programação e execução financeira e orçamentária dos Fundos de Saúde e acompanhar a movimentação e destinação dos recursos.

XIV - Fiscalizar e controlar gastos e deliberar sobre critérios de movimentação de recursos da Saúde, incluindo o Fundo de Saúde e os transferidos e próprios do Município, Estado, Distrito Federal e da União.

XV - Analisar, discutir e aprovar o relatório de gestão, com a prestação de contas e informações financeiras, repassadas em tempo hábil aos conselheiros, acompanhado do devido assessoramento.

XVI - Fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e dos serviços de saúde e encaminhar os indícios de denúncias aos respectivos órgãos, conforme legislação vigente.

XVII - Examinar propostas e denúncias de indícios de irregularidades, responder no seu âmbito a consultas sobre assuntos pertinentes às ações e aos serviços de saúde, bem como apreciar recursos a respeito de deliberações do Conselho, nas suas respectivas instâncias.

XVIII - Estabelecer critérios para a determinação de periodicidade das Conferências de Saúde, propor sua convocação, estruturar a comissão organizadora, submeter o respectivo regimento e programa ao Pleno do Conselho de Saúde correspondente, explicitando deveres e papéis dos conselheiros nas pré-conferências e conferências de saúde.

XIX - Estimular articulação e intercâmbio entre os Conselhos de Saúde e entidades governamentais e privadas, visando à promoção da Saúde.

XX - Estimular, apoiar e promover estudos e pesquisas sobre assuntos e temas na área de saúde pertinentes ao desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

XXI - Estabelecer ações de informação, educação e comunicação em saúde e divulgar as funções e competências do Conselho de Saúde, seus trabalhos e decisões por todos os meios de comunicação, incluindo informações sobre as agendas, datas e local das reuniões.

XXII - Apoiar e promover a educação para o controle social. Constarão do conteúdo programático os fundamentos teóricos da saúde, a situação epidemiológica, a organização do SUS, a situação real de funcionamento dos serviços do SUS, as atividades e competências do Conselho de Saúde, bem como a Legislação do SUS, suas políticas de saúde, orçamento e financiamento.

XXIII - Aprovar, encaminhar e avaliar a política para os Recursos Humanos do SUS.

XXIV - Acompanhar a implementação das deliberações constantes do relatório das plenárias dos conselhos de saúde.

Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ficam revogadas as Resoluções do CNS de nº 33/1992 e a de nº 319/2002.

HUMBERTO COSTA

Presidente do Conselho Nacional de Saúde

Homologo a Resolução CNS Nº 333, de 4 de novembro de 2003, nos termos do Decreto de Delegação de Competência de 12 de novembro de 1991.

HUMBERTO COSTA

Ministro de Estado da Saúde

ANEXO 4

NORMAS SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA/SP.



LEI Nº 4.678, DE 15 DE JULHO DE 2002.

Institui o Orçamento Participativo nos processos de elaboração e fiscalização orçamentária no Município.

(Projeto de Lei nº 64/2002, de autoria do Vereador Fuad Abrão Isaac)

Rafael Martins de Castro, Presidente da Câmara Municipal de Itapetininga,
Faço saber que a Câmara Municipal manteve e eu promulgo, nos termos do artigo 54, § 8º, da Lei Orgânica Municipal, a seguinte Lei:

Art. 1º A elaboração dos projetos de lei do plano plurianual de investimentos, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, contará com ampla participação da população, de acordo com o que dispõe o parágrafo único do artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, por meio do Orçamento Participativo e das ações do Conselho Municipal de Orçamento, na forma prevista nesta Lei.

Art. 2º O Orçamento Participativo consiste na participação direta da população na elaboração das peças orçamentárias, através de plenárias, regionais e temáticas, para discussão da fixação de receitas e despesas e das prioridades de obras, serviços e investimentos.

Art. 3º Para a realização das plenárias regionais, o Poder Executivo procederá à divisão do Município, considerando as características geográficas, populacionais ou outras que visem a possibilitar a maior participação da população.

Art. 4º As plenárias temáticas abordarão assuntos de interesse geral do Município, em especial:

- I – trânsito e transporte;
- II – saúde e assistência social;
- III – educação e ensino;
- IV – esporte, turismo, cultura e lazer;
- V – atividade econômica e tributação;
- VI – obras, habitação e saneamento; e
- VII – urbanismo e meio ambiente.

Art. 5º O Poder Executivo deverá divulgar, anualmente, cronograma e temas a serem debatidos nas plenárias, mediante ampla campanha de divulgação pelos meios de comunicação e em escolas, igrejas e demais espaços comunitários.

Art. 6º O Conselho Municipal do Orçamento, formado por representantes do Poder Executivo, indicados pelo Prefeito, da população, eleitos nas plenárias, e respectivos suplentes, é instrumento de auxílio no planejamento e na fiscalização das questões orçamentárias.

Art. 7º São objetivos do Conselho Municipal do Orçamento, entre outros:

- I – acompanhar a execução das prioridades decididas no processo de Orçamento Participativo;
- II – fiscalizar a execução orçamentária, opinando sobre eventuais cortes nos investimentos, incrementos ou quaisquer alterações no projeto inicial; e
- III – deliberar sobre a metodologia adequada e funcionamento do Orçamento Participativo subsequente.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução esta Lei correrão à conta de dotações próprias consignadas no orçamento.

C:\WINDOWS\Desktop\Fernando\Publicação de Leis.doc



Art. 9º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rafael Martins de Castro
Presidente da Câmara Municipal

Publicada e registrada na Secretaria da Câmara, aos dezessete dias do mês de junho de dois mil e dois.

Walter dos Santos Júnior
Diretor Geral

Anexo 5
LEI Nº 4.940, de 4 de maio de 2005.

Dispõe sobre alteração da Lei nº 4.678, de 15 de julho de 2002, que instituiu Orçamento Participativo nos processos de elaboração e fiscalização orçamentária no Município.

(Projeto de Lei nº 18/2005, de autoria do Vereador Geraldo Miguel de Macedo)

ROBERTO RAMALHO TAVARES, Prefeito do Município de Itapetininga, Estado de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por Lei, **FAÇO SABER** que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Os art. 1º e 2º da Lei nº 4.678, de 15 de julho de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º A elaboração dos projetos de lei do plano diretor, do plano plurianual de investimentos, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, contará com ampla participação da população, de acordo com o que dispõe o parágrafo único do art.48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, por meio do Orçamento Participativo e das ações do Conselho Municipal de Orçamento, na forma prevista nesta Lei.”

“Art 2º O Orçamento Participativo consiste na participação direta da população na elaboração das peças orçamentárias, através de plenárias, regionais e temáticas, para deliberação da fixação de receitas e despesas e das prioridades de obras, serviços e investimentos.

Art 2º Fica acrescentado ao art. 3º da Lei Municipal nº 4.678, de 15 de julho de 2002, os seguintes parágrafos:

“ Art 3º.....

§ 1º O Poder Executivo deverá garantir uma estrutura e um processo de participação popular em um conjunto de instituições que funcionem como mecanismo que assegurem a participação nos processos decisórios do governo municipal referido no art.1º , de acordo com os seguintes princípios:

I – participação aberta a todos os cidadãos sem discriminação ou privilégio atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias;

II – combinação da democracia direta e representativa, atribuindo-se aos próprios participantes a definição das regras internas; e

III – alocação de recursos baseada na combinação de critérios compatibilizando as decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitados os limites financeiros e orçamentários.

§ 2º Será dada ciência ao órgão do Tribunal de Contas do Estado para fiscalização da plena execução dos termos da presente Lei.“

Art 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações próprias consignadas no orçamento vigente.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ROBERTO RAMALHO TAVARES

Prefeito Municipal

Publicada e registrada no Gabinete do Prefeito, aos 4 dias de maio de 2005.

MESSIAS FERREIRA LUCIO

Secretário de Gabinete

Anexo 6

DECRETO Nº 408, DE 8 DE MAIO DE 2008.

Regulamenta dispositivos da Lei Municipal nº 4.678/2002 e da Lei Municipal nº 4.940/2005, instituindo o Regimento Interno do Orçamento Participativo, no Município de Itapetininga.

ROBERTO RAMALHO TAVARES, Prefeito do Município de Itapetininga, no uso das atribuições que lhe são conferidas por Lei,

Considerando que ao Poder Público compete conferir transparência a seus mecanismos de tomada de decisão; e

Considerando que ao Poder Público compete proporcionar à população, oportunidades de participação direta na definição de prioridades em relação à implantação de políticas públicas:

DECRETA

Art. 1º A Prefeitura do Município de Itapetininga adota o processo de planejamento participativo na elaboração do Orçamento Público Municipal, contribuindo com a ampliação da democracia por meio da participação popular direta e do controle social sobre a Administração Pública.

Art. 2º Orçamento Participativo é o processo de participação direta da população na elaboração do planejamento e no acompanhamento da execução orçamentária no Município de Itapetininga, regulamentado e disciplinado pelo presente Regimento Interno, em obediência as Leis Municipais nº 4.678, de 15 de julho de 2002 e nº 4.940, de 4 de maio de 2005.

§ 1º. As discussões e deliberações no âmbito do Orçamento Participativo devem garantir a livre e democrática manifestação dos participantes nos debates.

§ 2º. Conforme o disposto no artigo 3º da Lei Municipal 4.678, de 15 de julho de 2002, o território é o critério para a organização do Orçamento Participativo, devendo o Município ser organizado, mediante Portaria do Prefeito, em regiões, respeitando tecnicamente os parâmetros que definem os setores censitários definidos para o Município.

Art. 3º Compete à Secretaria Municipal de Gabinete – SMG - oferecer condições para o adequado desenvolvimento das atividades do Orçamento Participativo, através de Assessoria Técnica (AT) constituída especificamente para tal fim.

§ 1º. À Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo (AT) incumbe a mobilização, o suporte técnico, o apoio logístico e operacional do processo do Orçamento Participativo.

§ 2º. A Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo (AT) será anualmente constituída, por Portaria do Prefeito, integrada necessariamente por um representante da Secretaria Municipal de Gabinete, um representante da área de Comunicação, um representante da Secretaria de Administração e quatro representantes do Governo, indicados pela SMG.

Art. 4º Compete à Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo:

I - facilitar o acesso da população nas diversas fases do Orçamento Participativo

II - propor a regionalização e as áreas temáticas do Orçamento Participativo;

III - propor o calendário e o local de realização das reuniões preparatórias e das plenárias do Orçamento Participativo;

IV - dar todo o suporte e os subsídios necessários ao funcionamento do Orçamento Participativo;

V - tornar público o Orçamento Participativo e seus resultados utilizando as mídias que se fizerem necessárias.

VI – integrar o Conselho do Orçamento Participativo, através de um representante titular e um suplente;

Art. 5º As instâncias de participação no processo do Orçamento Participativo , integram duas etapas de organização:-

I - Etapa de mobilização da população e apresentação de propostas , contempla as seguintes instâncias de participação:-

a) Reuniões Preparatórias;

b) Plenárias Regionais ou Temáticas.

II Etapa de análise e deliberação contempla as seguintes instâncias de participação:-

a) Assembléia Geral de Representantes Regionais (AGR).

b) Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Art. 6º As Reuniões Preparatórias são espaços democráticos e abertos à ampla participação, destinados à qualificar a intervenção popular nas Plenárias Regionais, a partir da apresentação de informações didaticamente organizadas, sobre o Orçamento Municipal e sobre as realizações e proposições do Governo Municipal.

Parágrafo único - Cabe à Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo (AT) a convocação e a organização das Reuniões Preparatórias.

Art. 7º. São objetivos das Reuniões Preparatórias:

I - dar publicidade ao processo do Orçamento Participativo

II - estimular a participação popular nas Plenárias Regionais e/ou Plenárias Temáticas

III - apresentar as etapas de funcionamento do Orçamento Participativo;

IV-levar ao conhecimento e debate da população, as peças do planejamento orçamentário municipal, especialmente a Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigor.

V – apresentar os estudos e propostas do Governo para cada uma das regiões do Orçamento Participativo (§ 2º. do art.2º) com a finalidade de apoiar a tomada de decisão da população em relação às suas prioridades..

VI – registrar as demandas e propostas de cada uma das regiões do OP, que serão encaminhadas às Plenárias, possibilitando que as mesmas venham a ser analisadas e detalhadas tecnicamente, caso se faça necessário.

Art. 8º Têm direito a votar na Reunião Preparatória, para indicação de propostas, todo participante que reúna as seguintes condições:

I - resida na região da plenária;

II - possua idade igual ou superior a 16 (dezesseis) anos

III – tenha sido cadastrado regularmente, durante o período fixado para tal na Reunião Preparatória.

Art. 9º A Plenária Regional ou a Plenária Temática é o espaço de participação direta para discussão e deliberação sobre questões do Orçamento Participativo em especial as proposições apresentadas nas Reuniões Preparatórias.

§ 1º. Cabe à Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo (AT) a convocação e a organização das Plenárias .

Art. 10 São objetivos da Plenária Regional ou da Plenária Temática:-

I - dar transparência às ações do Poder Público Municipal;

II – apresentar e debater as demandas e propostas apresentadas nas Reuniões Preparatórias,

III – conferir ordenamento ao conjunto de propostas e demandas regionais (ou temáticas), apontando a ordem de prioridade das mesmas, a partir de processo eletivo, no qual cada participante com direito a voto indica 3 prioridades.

IV – encaminhar para a Assembléia Geral de Representantes, as propostas regionais (ou temáticas), devidamente priorizadas, da mais votada até aquela que houver obtido no mínimo 10% dos votos da Plenária.

V - eleger conselheiros(as) e suplentes como representantes da região (ou do tema) para as demais etapas do Orçamento Participativo.

Parágrafo único. Durante as Plenárias Regionais ou Temáticas poderão ser organizados grupos de trabalho para aprofundar as discussões e para acompanhar a execução orçamentária na Região ou relativa ao Tema.

Art. 11 Têm direito a votar na Plenária Regional ou na Plenária Temática todo participante que reúna as seguintes condições:

I - resida na região da plenária;

II – atue profissionalmente na área temática;

III - possua idade igual ou superior a 16 (dezesesseis) anos

IV – tenha sido cadastrado regularmente, durante o período fixado para tal na Plenária.

Art. 12 Têm direito a ser votado, na Plenária Regional ou na Plenária Temática para se constituir Conselheiro Regional do OP junto à Assembléia Geral de Representantes, todo participante que reúna as seguintes condições:

I – resida na região da plenária;

II – atue profissionalmente na área temática;

III – possua idade igual ou superior a 18 (dezoito) anos

IV – tenha sido cadastrado regularmente, durante o período fixado para tal na Plenária.

V – seja indicado nominalmente ou apresente-se como candidato no momento da apresentação dos mesmos.

Parágrafo único. Havendo dúvida sobre o local de residência do candidato, será solicitado comprovante. A informação inconsistente poderá, inclusive, impugnar ou cancelar a eleição do Conselheiro

Art. 13 A representação das Regiões do Orçamento Participativo na Assembléia Geral de Representantes Regionais, se dará através de eleição dos Conselheiros Regionais e será definida com base no número de participantes devidamente credenciados na Plenária, obedecendo à seguinte proporção:

I - de 1 (um) representante para cada 3(três) participantes, até um limite de 30 (trinta) pessoas;

II - para a parcela acima de 30 (trinta) participantes, mais 1 representante para cada grupo de 10 (dez) participantes.

§ 1º. As Associações de Moradores, regularmente constituídas, que participarem das Plenárias em função do local de sua sede, elegerão entre seus pares, um representante titular e um suplente regional por Plenária, para compor a Assembléia Geral ,enquanto Conselheiros Regionais

§ 2º. A formalização da inscrição dos representantes das SABs se dará junto à AT devendo ser composta por ofício encaminhado pelo conjunto das entidades e documento comprovando a regularidade da entidade a que pertencem o titular e o suplente.

§ 3º. A coordenação dos trabalhos na Plenária é da responsabilidade da Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo.(AT)

§ 4º. O registro das candidaturas à Conselheiro Regional acontecerá no setor de credenciamento da Plenária.,obedecendo o contido no art.12 deste Decreto.

Art. 14 As 3 (três) propostas mais votadas em cada Plenária Regional ou Plenária Temática, serão primeiramente, encaminhadas para estudo preliminar das áreas técnicas do Governo que apontarão a previsão de custo e elaborarão um parecer.Uma vez realizados os estudos, as propostas serão encaminhadas para a Assembléia Geral de Representantes ,para análise dos estudos realizados, debates e indicação de prioridades mediante processo eletivo similar ao das Plenárias (incisos III e IV do art. 10).

Parágrafo único - As demais propostas oriundas das Plenárias, respeitada a ordem de prioridade, também poderão ser submetidas a estudos e detalhamento por parte do Governo, antes de serem encaminhadas para conhecimento da Assembléia Geral de Representantes.

Art. 15 A Assembléia Geral de Representantes Regionais (AGR) é a instância onde se dá a primeira análise do conjunto de propostas para o Município , amparada por estudos e avaliação de custos. Nesta instância, os representantes regionais indicarão ao COP, o conjunto das propostas para todo o Município, ordenado por prioridades, amparado por recomendações e acompanhados dos estudos preliminares realizados pelo Governo.

§ 1º. A Assembléia Geral (AGR) é composta pelos Conselheiros eleitos nas Plenárias Regionais (ou temáticas), nos termos do artigo 13 deste Decreto.

§ 2º. Cabe à Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo (AT) a convocação e a organização da Assembléia Geral de Representantes Regionais bem como o encaminhamento ao COP, e à Secretaria de Finanças , do conjunto de propostas priorizadas pela Assembléia Geral (AGR).

Art.16 São objetivos da Assembléia Geral de Representantes Regionais :-

I - Discutir as questões relativas ao Orçamento Participativo, em especial o conjunto das prioridades eleitas nas Plenárias Regionais (ou Temáticas) e seus respectivos estudos;

II - Priorizar as demandas oriundas das Plenárias, para orientar a elaboração do Plano de Investimentos.

III - Colaborar na mobilização popular;

IV – Eleger, dentre os Conselheiros Regionais, um representante de cada Região e seu respectivo suplente, para o Conselho do Orçamento Participativo – COP.

V - Colaborar na mobilização popular;

VI – Propor alterações no Regimento Interno do Orçamento Participativo e encaminha-las ao COP;

VII - Manter as Regiões do OP informadas sobre as questões do Orçamento Participativo.

Art. 17 O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é a instância final de deliberação sobre as propostas oriundas da consulta popular no processo de elaboração do Orçamento Municipal.

§ 1º. O COP - Conselho do Orçamento Participativo é composto:-

a) por um representante titular e um suplente de cada Região, eleitos pela Assembléia Geral de Representantes Regionais nos termos do art 16 deste Decreto.

b) por um representante titular e um suplente da Assessoria Técnica de Implementação do OP.

c) por 9 (nove) representantes titulares do Governo Municipal e 5 (cinco) suplentes.

§ 2º. Cabe à Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo (AT) a convocação e a organização, a cada exercício orçamentário, da primeira reunião plenária do COP - Conselho do Orçamento Participativo

Art.18 São objetivos do Conselho do Orçamento Participativo (COP) em acréscimo ao disposto no artigo 7º da Lei Municipal nº 4.678 de 15 de julho de 2002:

I – analisar e debater as demandas e propostas indicadas como prioridades pela Assembléia Geral de Representantes Regionais (AGR)

II - analisar os aspectos referentes à custos e composição das despesas, inerentes a cada prioridade elencada pela Assembléia Geral

III – decidir sobre a inclusão das propostas, no Orçamento Municipal, respeitando o limite de recursos destinados a contemplar as propostas do Orçamento Participativo para o exercício orçamentário do ano seguinte.

IV – elaborar e encaminhar ao Chefe do Poder Executivo municipal o Plano de Investimentos para apreciação e inclusão no Projeto de Lei do Orçamento Anual;

V - acompanhar a execução do Plano de Investimentos do Orçamento Participativo incluído na Lei Orçamentária Anual (LOA);

VI - manter informados os representantes e a região sobre as questões do Orçamento Participativo em especial o andamento dos recursos aplicados no desenvolvimento das ações priorizadas

§ 1º. Entende-se por Plano de Investimentos do Orçamento Participativo o documento com as deliberações finais do COP que compatibiliza as prioridades eleitas nas Plenárias Regionais (ou Temáticas), discutidas e priorizadas em Assembléia Geral, e o cumprimento do estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em vigor.

§ 2º. Durante o processo de análise e deliberação do COP, o mesmo poderá recorrer aos estudos e assessoria das áreas técnicas do Governo , para realizar o detalhamento orçamentário das propostas e analisar sua inserção nos Programas e Projetos/Atividades do Orçamento Municipal.

Art. 19 Compete ao COP - Conselho do Orçamento Participativo:-

I – conhecer e acompanhar, os projetos de lei do Plano Plurianual (PPA), de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de Lei Orçamentária Anual (LOA) a serem enviados pelo Chefe do Poder Executivo à Câmara Municipal;

II – propor ao Secretário Municipal de Gabinete, se necessário, a alteração do Regimento Interno;

III - promover, ao final do exercício financeiro, avaliação de todo o Orçamento Participativo, bem como, determinar o encaminhamento das providências julgadas necessárias ao aperfeiçoamento do processo.

Art. 20 O mandato dos Conselheiros eleitos para o COP terá a duração de 01(um) ano ou será exercido até a posse dos(as) conselheiros(as) eleitos(as) para o exercício seguinte, conforme se verifique a ocorrência da primeira dessas duas circunstâncias mencionadas.

Parágrafo único. É permitida a reeleição para o período subsequente, limitada ao exercício de dois mandatos consecutivos.

Art.21 São direitos dos Conselheiros do Conselho do Orçamento Participativo:-

I - receber formação e capacitação técnica para o bom desempenho de suas funções;

II - acompanhar o cumprimento das decisões tomadas pelo COP;

III - votar e ser votado(as) nas reuniões ordinárias e extraordinárias;

IV - ter acesso às informações necessárias para a deliberação;

V - convidar os(as) integrantes da Administração Municipal e dos Conselhos Municipais instituídos para prestar informações, sempre que necessário.

Art.22 São deveres dos Conselheiros do Conselho do Orçamento Participativo:-

I - conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento;

II - eleger a Coordenação na primeira reunião ordinária do COP;

III - comunicar a Coordenação do COP, com 2 (dois) dias de antecedência, eventuais ausências nas reuniões ordinárias;

IV - manter a população da sua região permanentemente informada das discussões do Orçamento Participativo;

V - apoiar as ações da AT/OP no que se referir à divulgação, convocação e organização de informações referentes ao Orçamento Municipal

Art. 23 A primeira reunião ordinária do COP será conduzida pelo Coordenador da Assessoria Técnica para Implementação do Orçamento Participativo e terá como pauta prioritária a eleição de sua Coordenação.

Art. 24 A Coordenação do COP é composta por 03 (três) Conselheiros(as).

§ 1º. Empossado o COP, a Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo dará o suporte necessário à Coordenação.

§ 2º. Os(as) coordenadores(as) serão eleitos(as) por maioria simples.

Art. 25 São atribuições da Coordenação:

I - convocar de forma transparente, com antecedência mínima de 48 horas, propor a pauta e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do COP;

II - coordenar e planejar as atividades do COP;

III - convidar os(as) integrantes dos órgãos da Administração Municipal, sempre que necessário;

IV - encaminhar ao Chefe do Poder Executivo municipal o plano de investimentos sempre na primeira semana do mês de setembro.

Art. 26 As reuniões do COP serão públicas, sendo permitida a livre manifestação dos(as) participantes acerca dos assuntos em pauta, respeitada a ordem de inscrição que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

§ 1º. O direito a voto no COP é exclusivo dos(as) Conselheiros(as), ou dos(as) suplentes na ausência do titular;

§ 2º. O COP estabelecerá o calendário de suas reuniões ordinárias em perfeita harmonia com o calendário relativo às leis e normas de elaboração e execução do Orçamento Municipal.

Art. 27 O COP poderá formar grupos de trabalho temáticos ou regionais.

Art. 28 As reuniões do COP serão iniciadas com a presença mínima de 5 (cinco) Conselheiros.

Art. 29 Serão substituídos os Conselheiros que não comparecerem, sem justificativa, a 3 (três) reuniões consecutivas ou 4 (quatro) reuniões alternadas do COP.

Parágrafo único. O COP regulamentará o procedimento para justificativa das ausências.

Art. 30 Conforme o disposto pela Lei Orgânica do Município, em seus artigos 79 a 85, no ano de 2008, por se tratar de ano eleitoral no âmbito municipal, o processo do Orçamento Participativo ficará restrito à realização das Reuniões Preparatórias nos termos dos artigos 6º a 8º da presente Lei.

Art. 31 Os participantes das Reuniões Preparatórias, excepcionalmente em 2008, elegerão representantes regionais para que os mesmos possam passar por orientação e formação necessários a plena participação no processo de elaboração do Orçamento Municipal.

Art. 32 Todo(a) participante do Orçamento Participativo deverá cumprir e exigir o cumprimento do Regimento Interno.

Art. 33 É vedado aos(as) ocupantes de cargos eletivos e aos ocupantes de cargo de livre provimento na Prefeitura ou na Câmara Municipal o direito de ser votado(a) no Orçamento Participativo.

Art. 34 As atividades desempenhadas no âmbito do Orçamento Participativo não serão remuneradas.

Art. 35 Os casos omissos neste Regimento Interno serão decididos pelo COP.

Parágrafo único. As decisões do COP terão como instância imediata de recurso o Secretário Municipal de Gabinete.

Art.36 – Caberá ao Poder Executivo a definição do percentual de recursos orçamentários que serão destinados à composição do Orçamento Participativo.

Parágrafo único – a definição desse percentual, deverá ser divulgada a cada exercício orçamentário, quando do início do processo do Orçamento Participativo.

Art. 37- O presente Regimento Interno entra em vigor na data de sua publicação.

ROBERTO RAMALHO TAVARES
Prefeito Municipal

Publicado e registrado no Gabinete do Prefeito aos oito dias de maio de 2008.

MESSIAS FERREIRA LUCIO
Secretário de Gabinete

Anexo 7**PORTARIA Nº 106, DE 9 DE MAIO DE 2008.**

ROBERTO RAMALHO TAVARES, Prefeito do Município de Itapetininga, no uso de suas atribuições legais e CONSIDERANDO o disposto nos artigos 3º e 4º do Decreto 408, de 8 de maio de 2008, resolve:

Art. 1º Constituir a Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo (A.T.) a qual incumbe o apoio à participação popular, bem como o apoio logístico e o suporte técnico, para o desenvolvimento das atividades das diversas instâncias de participação no processo de elaboração do Orçamento Municipal de Itapetininga, nos termos no disposto no art. 4º do Decreto nº 408.

Art. 2º Designar para compor a Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo, nos termos do § 2º do art. 3º do Decreto nº 408, os servidores municipais:

- a) Representante da Secretaria de Gabinete: Davi Paunovic
- b) Representante da Secretaria de Administração: Ana Maria Rodrigues Graça
- c) Representante da área de Comunicação: Glaucio Giriboni Scorcine
- d) Representante do Governo Municipal: Roberto José Suardi Júnior
- e) Representante do Governo Municipal: Fábio Henrique dos Santos
- f) Representante do Governo Municipal: Edson Alves Siqueira
- g) Representante do Governo Municipal: Silvana dos Santos Oliveira

Parágrafo único: a coordenação da Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo será exercida por Davi Paunovic

Art. 3º A Assessoria Técnica constituída por esta Portaria, exercerá suas atividades no exercício orçamentário de 2008, autorizando-se a prorrogação das mesmas, até a constituição do processo do Orçamento Participativo, quando do exercício orçamentário de 2009.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ROBERTO RAMALHO TAVARES
Prefeito Municipal

Publicada e registrada no Gabinete do Prefeito na data supra.

MESSIAS FERREIRA LUCIO
Secretário de Gabinete

Anexo 8

PORTARIA Nº 119, DE 9 DE JUNHO DE 2008.

ROBERTO RAMALHO TAVARES, Prefeito do Município de Itapetininga, no uso de suas atribuições legais, e

Considerando o disposto no art.3º da Lei Municipal 4.678/2002 e o § 2º do art. 2º do Decreto 408 de 08 de maio de 2008, resolve:

Art. 1º Organizar o território do Município de Itapetininga em regiões, de forma a ordenar o processo de participação popular na discussão e elaboração do Orçamento Municipal.

Parágrafo único - as regiões territoriais, denominadas Regiões do OP, estarão obrigatoriamente representadas no COP – Conselho do Orçamento Participativo, instância máxima de deliberação do processo de participação popular na elaboração do Orçamento Municipal.

Art. 2º Em respeito ao disposto na legislação municipal, as Regiões do OP serão compostas por bairros, e respeitarão os limites dos setores censitários estabelecidos pelo IBGE, contagem da população 2007.

Art. 3º As Regiões do OP compõe-se da seguinte forma:

Região OP 1	População = 13.502
Setor Censitário	Bairros Incluídos
De 01 a 10	Jardim Itália
De 12 a 22	Vila Cubatão, Vila Ginez, Vila Grace, Vila Maria, Vila Nova, Vila Rosa.

Região OP 2	População = 17.258
Setor Censitário	Bairros Incluídos
De 27 a 28	Jardim Casagrande
De 60 a 65	Jardim das Flores
De 93 a 95	Vila Arruda
107	Vila Belo Horizonte
111	Vila Paulo Ayres
112	Vila Prado, Vila Carvalho, Vila Olho Dágua, Cohab Vila Prado, Rincão.

Região OP 3	População = 18.309
Setor Censitário	Bairros Incluídos
De 29 a 32	Chácara Alvorada
De 66 a 67	Chapada Grande
De 96 a 103	Estância 4 Irmãos
De 113 a 116	Jardim Marabá, Jardim Mesquita, Jardim Monte Santo, Jardim Vieira de Moraes, Loteamento Ouro Ville, Portal da Figueira,

	Vila Arlindo Luz, Vila Aurora, Vila Célia, Vila Cruzeiro do Sul, Vila Judith, Vila Kalil Hallak, Vila Novo Horizonte, Vila Oliveira, Vila Progresso, Vila Recreio, Vila São Jorge, Vila São Pedro, Jardim Nova Era, Jardim Novo Aeroporto, Jardim Santa Rita.
--	---

Região OP 4	População = 19.899
Setor Censitário	Bairros Incluídos
De 33 a 40	Chácara Santa Helena
De 68 a 76	Jardim Boa Vista
108	Jardim Brasil, Jardim Eldorado, Jardim Fogaça, Jardim Maricota, Jardim Moraes Rosa, Jardim Paulista, Morada do Sol, Portal Vila Rosa, Vale São Fernando, Vila Aparecida, Vila Asem, Vila Floresta, Vila Harmonia, Vila Leme, Vila Leonor, Vila Luis Antonio, Vila Márcia, Vila Monteiro, Vila Nova Itapetininga, Vila Rica, Vila Serafim.

Região OP 5	População = 8.503
Setor Censitário	Bairros Incluídos
De 41 a 46	Conjunto Habitacional Paulo Ayres
De 77 a 79	Central Parque 4L, Chapadinha, Estância Conceição, Retiro Santana, Vila Aliança, Vila Apolo, Vila Barth, Vila Barth II, Vila Camarão, Vila S. Francisca, Vila Labrunetti, Portal Tropical, Vila S. José, Jardim das Laranjeiras.

Região OP 6	População = 9.341
Setor Censitário	Bairros Incluídos
47	Jardim Bela Vista
De 80 a 82	Bancários
105	Jardim Colombo
De 122 a 123	Parque Cambuí, Parque São Bento, Vila Carolina, Vila Maciel, Vila Nastri I, Vila Nastri II, Vila Rubens, Vila Sotemo

Região OP 7	População = 20.092
Setor Censitário	Bairros Incluídos
De 48 a 56	Jardim Alvorada
De 83 a 90	Jardim Leonel
104	Jardim Luiza
109	Jardim Shangrilá
110	Parque Atenas do Sul, Vila Santa Isabel (V. Máximo), Vila Alves, Vila Bandeirantes, Vila Garrido, Vila Hungria, Vila Mazzei,

	Vila Palmeira, Vila Prestes, Vila Regina, Vila Reis, Vila Sonia.
--	--

Região OP 8	População = 11.469
Setor Censitário	Bairros Incluídos
De 23 a 26	Conjunto Habitacional Nina Piedade
De 57 a 59	Jardim Dayse
De 91 a 92	Jardim das Rosas
106	Jardim Margarida, Jardim Santa Inês, Vila Godoy, Vila Maria Isabel, Vila Orestes, Vila Piedade, Vila Rocha, Vila Salem, Vila Santana.

Região OP 9	População = 20.077
Setor Censitário	Distritos
De 01 a 06	Rechã
De 01 a 09	Varginha
De 01 a 02	Tupy
De 01 a 05	Gramadinho
De 01 a 03	Morro do Alto
De 01 a 04	Conceição
De 117 a 121	Zona Rural
De 124 a 135	Zona Rural

TOTAL GERAL da população do Município = 138.749
--

Art. 4º Nos termos do disposto no Decreto nº 408, de 08 de maio de 2008, à Assessoria Técnica de Implementação do OP, caberá a organização do processo de participação e de composição da representação regional.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ROBERTO RAMALHO TAVARES
Prefeito Municipal

Publicada e registrada no Gabinete do Prefeito, na data supra.

MESSIAS FERREIRA LUCIO
Secretário de Gabinete