

**FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE  
SÃO PAULO**

PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

CONCEIÇÃO MARTINS COSTA

ANÁLISE DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MANAUS COMO  
ARRANJO INSTITUCIONAL DE CO-GESTÃO PÚBLICA

SÃO PAULO  
2014

**FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLITICA DE  
SÃO PAULO**

**PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CONCEIÇÃO MARTINS COSTA**

**ANÁLISE DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MANAUS  
COMO ARRANJO INSTITUCIONAL DE CO-GESTÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso de Pós- Graduação da Escola de Sociologia e Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo para obtenção do título de especialista em Gestão e Políticas Públicas.

**Orientador: Professor Rafael Balseiro Zin.**

São Paulo  
2014

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>2 A NECESSIDADE DO ESTADO NECESSÁRIO.....</b>	<b>8</b>
<b>3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....</b>	<b>11</b>
<b>3.1 Definição de OP .....</b>	<b>13</b>
<b>3.2 Experiências de OPs .....</b>	<b>14</b>
<b>4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MANAUS .....</b>	<b>15</b>
<b>4.1 O Município de Manaus.....</b>	<b>15</b>
<b>4.2 Instrumentos legais do orçamento público em Manaus.....</b>	<b>15</b>
<b>4.3 Valores orçados e previsões orçamentárias para 2014.....</b>	<b>18</b>
<b>4.4 A experiência de Orçamento Democrático em Manaus no ano de 2007.....</b>	<b>18</b>
<b>4.5 Orçamento compartilhando em Manaus em 2013.....</b>	<b>20</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>23</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>25</b>

## RESUMO

O presente trabalho apresentou um estudo comparado do ano de 2007 e 2013 a cerca do orçamento participativo como arranjo de cogestão pública em Manaus como mecanismo de política para se atingir o Estado Necessário que se contrapõe as políticas do sistema neoliberal brasileiro. Destacamos, a participação da sociedade organizada, caracterizando a democracia participativa como mecanismo social e político que contribui com a melhor elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas através de organização da sociedade na elaboração das políticas.

O Estudo comparado apresentou a instrumentação da participação da sociedade das discussões e deliberações para melhor implementação das políticas na cidade de Manaus em dois períodos de governos distintos em Manaus 2007 e 2013, tendo como referência, o primeiro Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Palavras-chave: Estado Necessário. Orçamento Participativo. CoGestão Pública. Democracia Participativa.

## **RESUMEN**

El presente trabajo representa un estudio comparativo de los años 2007 y 2013 acerca del presupuesto participativo como cogestión pública en Manaus, siendo este un mecanismo de política para alcanzar el estado Necesario que se contrapone a la política del sistema neoliberal brasileiro. Es muy importante la participación de la sociedad organizada, caracterizando la democracia participativa como el mecanismo social y político que contribuye con una mejor elaboración, implementación y evaluación de las organizaciones de la sociedad en la elaboración de las políticas.

El estudio comparado represento el instrumento de la participación de la sociedad con discusiones y resoluciones para la mejor implementación de las políticas en la ciudad de Manaus en los dos períodos de gobierno del 2007 y 2013 con referencia en el primer presupuesto participativo de Porto Alegre.

Palabras clave: Estado necesario. Presupuesto Participativo. Co-Gestión pública. Democracia Participativa.

## INTRODUÇÃO

A abordagem sobre o Orçamento Participativo (OP) em Manaus é realizada através de pesquisa bibliográfica entre os casos do Orçamento Participativo realizado em Manaus nos períodos de 2007 para o exercício de 2008 e da audiência realizada pela prefeitura de Manaus no ano 2013 para o exercício administrativo realizado em 2014.

Nossa escolha deu-se em torno das leituras sobre cogestão da administração pública baseada no exercício da democracia participativa como se deu em Porto Alegre, registrado no Livro “A inovação democrática no Brasil”, das leituras do curso de especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da UFMG, em busca do empoderamento social através de instrumentos participativos institucionalizados, como o OP e pela nossa militância e experiência de participação no Orçamento Democrática realizado no período entre 2004 a 2007 junto a associação de moradores no bairro Terra Nova 3, na cidade de Manaus.

Procuraremos conceituar o Orçamento Participativo como mecanismo de implementação da democracia participativa como instrumento científico e democrático capaz de alcançar o “Estado necessário”.

Escolhemos realizar nossa pesquisa de campo junto a Câmara Municipal de Manaus e Prefeitura de Manaus, órgãos públicos envolvidos com organização, elaboração, deliberação e execução das políticas públicas em Manaus. Para tanto, foi necessária a adoção da pesquisa documental acompanhadas com visitas e solicitações de dados nos órgãos públicos citados acima bem como realização de pesquisas através de sites na internet que estão disponibilizados no final deste trabalho nas referências bibliográficas.

Na prefeitura de Manaus buscamos cópias de audiência(s) realizada(s) entre prefeitura e sociedade manauara no ano de 2013, porém não adquirimos uma cópia da ata da audiência pelo fato do instrumento não ter sido objeto da referida audiência; muito contribuiu com nossa pesquisa, o contato telefônico realizado no dia 26/05/2014 com a Sra. Karliley Capucho, Diretora de Diretrizes e Elaboração Orçamentária da Sub-Gerência da Secretaria Municipal de Finanças, Tecnologia da Informação e Controle Interno – SEMEF da Prefeitura de Manaus. Nossa principal preocupação nesta investidura foi procurar o registro das normas ou regras que regulamentam o orçamento

participativo em Manaus tanto junto à prefeitura de Manaus quanto na Câmara Municipal de Manaus (CMM);

Junto a Câmara Municipal de Manaus (CMM) através da Diretoria de Comissões e Diretoria Legislativa, adquirimos cópia da Lei Orçamentária Anual – LOA 2014 juntamente com cópias de projetos de emendas orçamentárias apresentadas pelos vereadores e deliberadas pelo Parlamento Municipal no ano de 2013 para o exercício administrativo na cidade no ano de 2014 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 de Manaus – LDO; através da internet obtivemos cópia do Plano Plurianual – PPA 2014-2017 e, outras informações constantes neste trabalho.

Consideramos a busca de dados na CMM um ótimo êxito, pois ali conhecemos no cargo de Diretora Legislativa, uma das pesquisadoras de nossa referência bibliográfica, Evelina CAMARA, e junto com ela, o conhecimento de seu trabalho intitulado “O Orçamento Democrático e sua efetividade no município de Manaus” estudado nos anos de 2007 a 2008, que é parte de nosso trabalho.

Para definir melhor nosso trabalho, relataremos a necessidade da implementação do Estado Necessário como proposta de implementação da democracia participativa no Brasil. Em seguida, conceituaremos o Orçamento Participativo como mecanismo de participação da sociedade na distribuição do orçamento público do município, que incorpora as necessidades da sociedade que encontra-se às margens das políticas públicas e, por último procuraremos configurar através de estudo comparativo do orçamento participativo em Manaus, nos anos de 2007 a 2008 e, 2013 a 2014.

## **I CAPÍTULO**

### **A NECESSIDADE DO ESTADO NECESSÁRIO**

DAGNINO e COSTA (2013) enfatizam que a estrutura administrativa do Estado brasileiro adquiriu várias combinações de autoritarismos herdados do regime militar que para além das preferências ideológicas não atendiam nem ao projeto da direita nem ao projeto da esquerda baseados especialmente no clientelismo absorvidos por oportunidades econômicas e políticas.

O Brasil carrega em sua história, vinte anos de autoritarismo, baseado na exploração dos recursos econômicos ou políticos, onde os recursos econômicos eram financiados baseados na dívida imposta pela população e os recursos políticos impostos negociados na base repressiva contra as oposições;

A doutrina neoliberal espraia-se no Brasil e se fortalece nos governos pós-ditadura militar, sufocando as forças progressistas e restaurando as condições de acumulação do capitalismo.

De acordo com DAGNINO e COSTA (2013), o crescimento do país baseado na reprodução das desigualdades sociais dividiu a esquerda do país, onde parte da população defendia o controle da sociedade sobre o processo de privatização, fortalecendo assim o ideário do neoliberalismo.

Mesmo no auge do autoritarismo, o crescimento do Estado era visto como um “mal menor” e a esquerda, ao mesmo tempo em que denunciava o caráter de classe, repressivo e reprodutor da desigualdade social no estado brasileiro, via este crescimento como necessário para viabilizar seu projeto de reconstrução nacional. (DAGNINO e COSTA, 2013. p.17).

A partir da discussão entre o fortalecimento da alternativa democrática e das discussões sobre o fortalecimento no neoliberalismo, inicia-se a possibilidade de se estabelecer através de defesas teóricas e políticas entre o “Estado Herdado” e o “Estado Necessário”, onde o “Estado Herdado” é caracterizado em regime autoritário, fortalecido pelas fortes relações de clientelismo com os recursos públicos fluindo através de redes de influências, que oprime a sociedade desprovida de cidadania; como reprodutor das desigualdades sociais baseadas nas políticas neoliberais de privatização dos serviços públicos, desregulação e liberalização da economia. Ao contrário deste,



temos a defesa por um “Estado Necessário” caracterizado pela democratização da política e a demanda crescente por direitos de cidadania<sup>1</sup>.

A crítica em defesa do “Estado Necessário” questiona a correlação de forças políticas e a concentração do poder econômico, requer conhecimento para administrar as políticas públicas buscando a redução das desigualdades e da miséria da maioria da população no país.

A redefinição das fronteiras entre o público e o privado exige uma cuidadosa decisão: quais os assuntos podem ser desregulamentados e deixados para que as interações entre atores privados com poder similar determinem incrementalmente um ajuste socialmente aceitável e quais devem ser objeto da agenda pública de um processo de decisão racional, participativo e de uma implementação e avaliação sob a responsabilidade direta do Estado. (DAGNINO e COSTA, 2013. p. 18).

O rompimento com a distribuição dos recursos arrecadados de forma centralizada; a formação de equipes técnicas com conhecimentos específicos; mudanças nos processos de decisões tomados de formas descentralizadas; o entendimento e aceitação das diferentes forças políticas e diferentes realidades sociais nas formulações de políticas públicas são características do processo de transição do “Estado Herdado” para o “Estado necessário”.

A análise da política pública entra neste contexto, com a preocupação de como o governo faz a política daí a importância de apresentarmos a democracia participativa como instrumento de se atingir o “Estado Herdado”, uma vez que, a política pública é gerada pela necessidade da própria sociedade que de uma forma ou de outra é atingida pela política centralização do poder e luta por justiça e equidade através dos instrumentos participativos como associações, sindicatos, cooperativas, ONGs entre outras entidades civis e até mesmo por reivindicações através de manifestações de ruas;

os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais e que as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que tem no aparelho de estado um *locus* privilegiado de expressão, torna a Análise de Política um campo de trabalho cada vez mais importante. (DAGNINO e COSTA, 2013.p. 26).

---

<sup>1</sup> Por cidadania, que a cidadania é um processo de construção social e política para conquista de direitos através dos processos de participação democrática.

Neste processo de transição, a sociedade civil organizada ganha espaço político legitimado a partir da Constituição Federal de 1988 e avança na luta pela criação de espaços públicos entre Estado e sociedade civil, que continua em meio aos confrontos e antagonismos políticos.

A dinâmica de construção do processo político que contribuiu para a atual democracia brasileira que hoje viabiliza a participação social na defesa e conquista de políticas públicas é fruto do processo de construção da nossa Constituição/88.

As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. (DAGNINO. 2004. p.95).

As organizações de entidades civis de caráter político e social criaram espaços nas sociedades brasileiras e foram reconhecidas após os confrontos que passaram pela construção democrática no Brasil, onde as relações entre Estado e sociedade civil perpassaram por problemáticas na constituição de espaços públicos e sua dinâmica de funcionamentos. E, é neste sentido de construir mudanças através da participação democrática que passaremos para o próximo item deste trabalho que apresentará o Orçamento Participativo como mecanismo de participação da sociedade civil nas formulações, fiscalização e avaliação das políticas públicas.

Esta participação caracterizada como cogestão contribui para que o controle social do Orçamento no Brasil possa ofertar capacidade financeiras e legal que permitia as administrações públicas olharem de forma diferenciada para as questões locais, compreendendo o papel da sociedade junto a melhoria das ações públicas.

## **II CAPÍTULO**

### **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

O Orçamento Participativo segundo CARVALHO (2008) é democratização da relação do estado com a sociedade, onde a sociedade civil organizada participa das diretrizes orçamentárias na administração pública pautando suas prioridades para a aplicação e distribuição dos recursos públicos, podendo assim, fiscalizar a destinação dos recursos públicos e administração do poder executivo, quanto aos projetos aprovados, a sociedade representa maior participação nas discussões e é representada por vários segmentos como: órgãos especializados, profissionais qualificados; comunidade representada por associações, sindicatos e demais segmentos sociais.

A responsabilidade da elaboração do orçamento municipal é atribuição do poder executivo que apresenta a Câmara Municipal para ser discutida, deliberada e aprovada. Contudo, é notório que os instrumentos legais que foram possibilitados a partir da Constituição Brasileira de 1988 que viabilizam a superação das desigualdades sociais e regionais a partir das discussões das realidades sociais, econômicas e culturais só foi possível com o fortalecimento da esfera pública brasileira que incorporou as opiniões das sociedades civis organizadas e mais atualmente as manifestações sociais através das manifestações de ruas que não apresentam estrutura organizacional configuram forças políticas de pressão social.

A participação mais ativa da sociedade incorporando a democracia participativa passou a cobrar mais de perto atuação do executivo em relação às políticas públicas. E, neste contexto a sociedade passou a pautar suas próprias necessidades através do Orçamento Participativo nas cidades.

A participação da sociedade na destinação do orçamento público se dá na esfera municipal, estadual ou federal e, ocorre nas instâncias de deliberações parlamentares, onde são apresentados os projetos e votados por parlamentares. E, as exigências legais, muitas vezes não são os únicos instrumentos de julgamento dos projetos apresentados, além das articulações políticas feitas entre parlamentares e entidades sociais; o pleito de projetos de emendas orçamentarias encontra amparo nos instrumentos legais que estabelecem critérios jurídicos para o pleito até a aprovação dos projetos.

Em se tratando de gestão democrática, Teixeira (AVRITZER, 2003.p. 191) afirma que na segunda década de 1970, o município de Lages em Santa Catarina, entre 1976 e 1982, o governo do MDB contou com uma administração pública que possibilitou a participação popular demandada por atores que compunham o campo movimentalista<sup>2</sup> nos mutirões para construção de casas populares e hortas comunitárias.

A primeira experiência de Orçamento Participativo (OP) ocorreu no governo petista da cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, no ano de 1989. Esta experiência de acordo com TEIXEIRA (2003) foi marcada pela participação ativa da sociedade civil que participava democraticamente na gestão da cidade. A autora enfatiza que o modelo de OP pioneiro no Brasil apresentado naquela cidade, teve uma marca diferenciada de gestão democrática, que foram as regras<sup>3</sup>; segundo a autora supracitada, a autoregulação possibilita a renovação do OP a cada dia e a cada ano, sociedade e governo modificam a suas realidades. Desta forma, a autora afirma não existir um modelo único de OP a ser seguido.

O OP configura-se como um arranjo institucional que garante a participação da sociedade civil organizada nas deliberações de políticas orçamentárias, e o conselho de Orçamento Participativo que reúne as entidades e representações que discutem OP na leitura gramsciana apresenta-se como um instrumento de controle de diálogo institucional constitucional entre sociedade e Estado. Esta participação garante o exercício da democracia através da efetividade das discussões no interior das representações sociais bem como nos espaços públicos configurando os espaços de apresentações e deliberações dos projetos, onde a regulamentação é realizada entre sociedade e governo.

Para COHEN apud FARIA e RIBEIRO (2010), a necessidade de arranjos institucionais garante a justiça e eficiência das estruturas deliberativas e, ao mesmo tempo define a participação democrática pela busca de desenhos institucionais que empoderam as unidades locais a tomar decisões deliberativas, ou seja, decisões precedidas de debates que permitem tanto a reversão de preferências do cidadão, como a justificativa pública dos mesmos.

---

<sup>2</sup> Movimentos populares e sociais, movimento sindical, pastorais sociais e ONGs; partidos de esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores; setores acadêmicos e entidades profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI).

<sup>3</sup> As regras do Orçamento Participativo em Porto Alegre são revistas a cada ano entre membros do governo e da sociedade .

Para melhor compreendermos, o Orçamento Participativo faz parte do planejamento da administração das finanças públicas que de acordo com CAMARA (2008, p.45) é tratado pelo orçamento público, que é um plano de trabalho governamental, expresso em termos monetários, que evidencia a política econômica financeira do governo, estimando as receitas para o período de um tempo determinado.

### **Definição de OP**

A conceituação de Orçamento Participativo como forma democrática de reconhecimento da cidadania, é descrita por AVRITZER (2003) como experiência consultiva sobre o emprego orçamentário da administração pública, como o caso do estado de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Recife e, fora do Brasil, o caso do México.

Baseada no texto reflexões teóricas sobre o orçamento participativo de do referido autor, apresentaremos abaixo, algumas definições para compreensão do Orçamento Participativo como forma de articulação entre democracia representativa e democracia participativa conforme o referido autor.

- 1ª. Característica – a soberania apresenta-se como resultado do processo representativo local - todos cidadãos tem direito de participar e deliberar nas assembleias regionais e temáticas
- 2ª. Característica – reintroduz elementos de participação como assembleias; delegações; conselhos e outros;
- 3ª. Característica- as regras surgem do principio da auto regulação e são definidas pelos participantes na discussão do OP;
- 4ª. Característica- ocorre reversão na distribuição dos recursos públicos através de formula técnica que privilegia os setores mais carentes da população, esta camada da população passa a ter mais acesso aos bens públicos.

De Acordo com Boaventura de Sousa Santos In AVRITZER (2003) existem diferentes fatores a serem investigados para o sucesso do Orçamento Participativo:

desenho institucional, a vontade política do partido que detém o poder local, o grau de organização e de activismo da sociedade civil, o nível e a qualidade da participação, a capacidade financeira e administrativa para levar a prática

as decisões e a efectiva capacidade para reverter a favor das classes populares os investimentos públicos? (SANTOS,2003. P. 08).

Torna-se necessária a discussão normativa sobre o OP em Manaus enfatizando a importância da “engenharia institucional” possibilitada pelo executivo da prefeitura, garantindo condições e arranjos institucionais implementados para sua plena execução.

### **Experiência de OPs**

O OP de Porto Alegre, implantado a partir de 1989, é tomado como referencial empírico para identificação de fatores explicativos na implantação e manutenção deste novo mecanismo de gestão pública;

O histórico sobre Orçamento Participativo no Brasil demonstra a intrínseca relação do Partido dos Trabalhadores com o instrumento democrático, porém, Teixeira apresenta a informação da participação de demais administrações não petista (PSDB, PSB, PMDM, PDT, PV, PPS, PFL e PTB) que incorporaram dentro dos 103 casos pesquisados em iniciaram OPs entre 1998 e 2000 e, é importante frisar que no caso de Manaus, o orçamento participativo recebeu a denominação de Orçamento Democrático no governo Serafim(PSB) e no atual governo do prefeito Arthur Neto (PSDB) mesmo não atendendo todos os requisitos característicos de OP, a proposta de OP recebe a denominação de orçamento compartilhado; os dois governos manauaras procuraram diferenciar-se das políticas implementadas pelas administrações do PT. Entretanto, as características do Orçamento Participativo como regras formuladas entre governo e sociedade, e as características de cogestão e de controle social, mesmo que apresente nomenclatura e metodologias diferentes da experiência de OP nos permite considerar o caso de Manaus no período do governo Serafim como mecanismos democráticos participativos.

Apresentaremos a seguir um estudo comparativo entre as regulações do OP entre 2007-2008 e, 2013- 2014, procurando identificar instrumentos legais que legitimam a participação social; uma vez que, as experiências de OPs variam de acordo com a troca de prefeitos e suas legendas partidárias.

### **III CAPITULO**

#### **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MANAUS**

Neste capítulo relataremos sobre alguns aspectos importante da cidade de Manaus e sobre os casos de OPs que aconteceram no município de Manaus nos anos de 2007 a 2008 e, 2013 para o exercício 2014.

##### **O Município de Manaus**

O município de Manaus tem 11401,058 Km<sup>2</sup>; em 2012 registrou população de 1.861.838 e em 2009 o PIB marcou 40,486.107, é capital da região metropolitana de Manaus que foi criada a partir da Lei complementar Estadual nº.52 de maio de 2007.

Manaus conta com o Polo Industrial de Manaus que é administrado pela Superintendência da Zona Franca de Manaus e, movimenta a competitividade tanto no mercado interno quanto externo tanto a nível nacional quanto internacional. Manaus consolida importante posição econômica nos níveis estaduais e, nacional; recebe incentivos fiscais do governo federal; destaca presença de centros inovadores no campo da pesquisa científica e tecnologia; conta com um aeroporto internacional Eduardo Gomes – o terceiro maior terminal aéreo de cargas do País;

Manaus conta também com a Ponte do Rio Negro que possui 3.595 metros sobre o rio negro e que foi inaugurada em 24 de outubro de 2011. A ponte é o principal meio de conurbação que liga Manaus aos municípios vizinhos e integra a economia local.

##### **Instrumentos legais do orçamento público em Manaus**

As ações da prefeitura de Manaus relacionadas às finanças públicas obedecem as especificações das ações projetadas no Plano Plurianual - PPA em se tratando especificamente, do ano do ano de 2013, o PPA 2014 a 2017 está descrito na Lei nº. 1.831, de 30 de dezembro de 2013 publicada no Diário Oficial do Município de Manaus e; de acordo com os termos da Lei Orgânica do Município de Manaus- LOMAN e, da Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO que estão estabelecidas na Lei nº. 1.750, de 16 de julho de 2013.

O PPA previsto no artigo 165 parágrafo primeiro da Constituição Federal de 1988, é um instrumento técnico de planejamento a longo prazo na administração pública e, é de suma importância para estabelecer metas, objetivos e diretrizes a administração pública proporcionando orientação para demais planos e programas de governo, incluindo as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual afim de promover o desenvolvimento econômico e social.

De acordo com conversa que tivemos com CAMARA (maio de 2014), as especificações de participação e regulamentação do OP em Manaus deve estar especificada na Lei Orçamentária Anual – LOA 2014, que foi discutida e aprovada no ano de 2013 através da Lei nº.1.830, de 30 de dezembro de 2013 para o exercício de 2014 no município. Ao realizar leitura na referida lei, observamos a inexistências de qualquer menção que possibilite a participação da sociedade civil nas discussões e deliberações do Orçamento Participativo nas características apresentada no segundo capítulo deste trabalho.

De acordo como projeto de Lei nº. 467/2013 referente à situação de tramitação, a deliberação do plenário realizada no dia 05/11/2013, das 333 emendas apresentadas, 119 foram aprovadas e 214 foram rejeitadas.

Diante deste relato, nos perguntamos quais as dificuldades que propiciam a rejeição de tantas propostas oriundas da sociedade?

Em resposta, através de diálogo com a Diretora de Comissões da Câmara, Ednelza de Oliveira Carvalho, em geral, os projetos são rejeitados por conta de critérios legais, critérios técnicos, critérios financeiros<sup>4</sup> e, muitas vezes as propostas ultrapassam os limites de tempo, tendo em vista que, as emendas aprovadas em um ano precisam ser executadas no ano seguinte e, que em outros casos, as propostas encaminhadas pela sociedade e diretamente pelo parlamentar não são contempladas pelo PPA.

Outro fator importante a ser colocado para esta análise é o problema de apoio técnico para auxiliar a população com suas demandas e na elaboração dos projetos encaminhados a prefeitura e ao parlamento. Os problemas citados acima ocorrem não

---

<sup>4</sup> CAMARA Cita o art. 165, parágrafo 8º, da Constituição Federal de 1988, onde ressalta que” a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. CAMARA( 2008, P.47).



somente com os projetos da sociedade mas também, com projetos de autoria direta do parlamento municipal. Pois muitos dos orçamentos destinados para uma determinada ação e que não tem aprovação do parlamento pelos problemas citados acima ou mesmo por articulações políticas, deixam de ser utilizados para uma determinada finalidade e, passa a ser alocada em outra ação. Desta forma, enfatizamos mais uma vez a necessidade da criação do Conselho de Orçamento Participativo para ajudar a prefeitura a fiscalizar estas ações e melhor servir a sociedade.

Em conversa telefônica com a Diretora de Diretrizes e Elaboração Orçamentária da SEMEF, Karliley Capucho, realizada no dia 26/05/2014, os problemas de dificuldades técnicas tanto para apoio aos projetos de emendas orçamentárias quanto para organização e regulamentação para discussão do OP com a sociedade, o trabalho da SEMEF é dificultado porque a secretaria não conta com pessoal disponível para realização destas atividades. Com isso, a implementação do orçamento participativo como mecanismo de implementação de uma gestão democrática passa a contar com outro problema da administração pública, que é a necessidade de modernização do quadro de servidores públicos amparados por lei e capacitados para lidar direto com a sociedade civil a fim de melhorar a mudança de gestão no Estado e, este problema passa pela contratação temporária ou efetiva de pessoal através de seleção pública que também requer condições legais e de finanças públicas. Não nos cabe aqui, questionar sobre o porque ou não da contratação de uma equipe técnica preparada para atender a sociedade na formulação dos projetos de emendas orçamentárias, porém fica registrado, e nosso anseio é que este levantamento possa criar expectativa e ação política que venha sanar este problema.

Desta forma, encaminhamos a proposta da criação de um corpo técnico específico dentro da prefeitura de Manaus afim de proporcionar apoio jurídico e técnico as entidades sociais e sociedade civil na construção de projetos de emendas orçamentárias que são discutidos e votados anualmente na Câmara Municipal de Manaus.

### **Valores orçados e previsões orçamentárias para 2014**

De acordo como projeto de 467/2013 de origem da prefeitura de Manaus, o município utilizou como variável macroeconômica a previsão de crescimento real de 4% do Produto Interno Bruto - PIB da economia brasileira e, estima para 2014 a Receita Total do Município o alcance de 4,058 bilhões, representando um crescimento nominal de 16,84% em relação ao previsto da LOA de 2013. A proposta orçamentária de 2014 foi prevista uma reserva de Contingência no valor de R\$ 36,2 milhões o que significa 0,9% do total das despesas fixadas.

O Município previu através de gráfico apresentado no projeto citado acima, a participação relativa das receitas estimadas na LOA 2014 os seguintes percentuais: 40,6% de Transferências do Estado; 28,2% de Receitas Próprias do Município; 4,9% de Receitas Previdenciárias; 6,5% de Convênios (Recursos a Fundo Perdido); 3,2% de Operações de Crédito (Recursos Onerosos) e 16,6% de Transferências da União.

Na composição das receitas próprias do Município a previsão de arrecadação é de R\$ 1,144 bilhão com a participação das seguintes receitas: 49,17% da participação do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS; 10,70% de arrecadação do Imposto Predial e Territorial e Urbana – IPTU; 5,44% do Imposto de Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis – ITBI; 5,68% de Taxas; 4,63% da Dívida Ativa; 0,81% de Multas e Juros de Tributos; 6,55% de Contribuição econômica para o Custeio da Iluminação Pública – COSIP; 8,91% do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF; 3,21% da Receita Patrimonial; 6,45% de arrecadação de Entidades e Fundos e; 0,46% referentes a Outras arrecadações.

As especificações dos dados acima apresentados sobre as previsões orçamentárias e arrecadações tributárias fomenta a sociedade nas discussões sobre cobranças e fiscalizações das ações projetadas e possibilita também a análise de futuras projeções para a redistribuição do orçamento em Manaus.

### **A experiência do Orçamento Democrático em Manaus no ano de 2007**

O Orçamento Democrático- OD que ocorreu em Manaus no período de 2005 a 2008, foi uma denominação dada pelo governo do então prefeito do PSB, Serafim

Correa. O Orçamento Democrático ocorrido no período acima apresentou uma gestão compartilhada entre governo e sociedade civil organizada com o objetivo de melhorar a atuação administrativa na discussão de diretrizes, objetivos e metas da Administração Municipal em relação a execução de programas sócio - econômicos tanto na área urbana quanto rural de Manaus. O OD garantiu a participação efetiva da sociedade na discussão da elaboração da distribuição do orçamento municipal.

Os princípios da gestão do Orçamento Democrático em Manaus é apresentado por CAMARA (2008) a partir do exercício da gestão democrática, participativa e compartilhada dos recursos públicos; a participação efetiva da sociedade na elaboração e controle das matérias orçamentárias e a melhoria e expansão do controle social através da organização da comunidade.

O desenho institucional do OD no governo Serafim em Manaus contou com as instâncias participativas através de Plenárias de Zonas e Distritos de Planejamento; o Fórum de Delegados, onde a sociedade participativa discutindo e pautando suas propostas no Fórum de Orçamento Democrático de Manaus; o Conselho Municipal democrático e o Comitê Gestor.

As plenárias constituíam a instância inicial do ciclo de discussão de demandas da sociedade e de distribuição orçamentária. Eram realizadas através de plenárias zonais com caráter informativo e, as Plenárias Distritais com caráter deliberativo. As plenárias eram coordenadas de acordo com CAMARA por representantes das secretarias de planejamento, articulação política e municipal da Prefeitura de Manaus.

O Fórum de delegados do OD elegia seus representantes ano a ano para participar do Conselho Municipal do Orçamento Democrático – CMOD que contava com 19 conselheiros titulares e respectivos suplentes: um conselheiro do legislativo municipal, três representantes do poder executivo e seus respectivo suplentes, bem como delegados representantes da sociedade e seus suplentes (CAMARA, 2008. P. 62). O delegado poderia ser reeleito para o mandato de mais um ano e sua principal atribuição era delegar sobre as prioridades orçamentárias do Plano de Empreendimentos do orçamento Democrático. Já o Comitê Gestor era representado por 14 membros, sendo 13 deles representantes das Secretarias Municipais de Manaus e representante do Conselho Municipal do Orçamento Democrático.

A Gestão do Governo Serafim em Manaus realizou todo processo democrático do Orçamento Participativo, reunindo dentro de 23 plenárias mais de 10 mil pessoas das comunidades de Manaus. As discussões realizadas em plenárias capacitavam delegados e suplentes eleitos, no trato das emendas de projetos populares encaminhadas para aprovação da CMM junto a LOA.

De acordo com CAMARA, dia 06 de outubro de 2007 foi realizada a última plenária do Fórum Municipal de Delegados daquele ano que contou com a participação de todos os delegados eleitos nas plenárias distritais do OD, onde na ocasião foram eleitos representantes que iriam atuar nas fiscalizações e acompanhamento das obras contempladas pelo OD no ano de 2007 para o exercício de 2008. (2008, p. 68).

A experiência do OD em Manaus culmina com nossa proposta inicial de articular o Orçamento Participativo como mecanismo de democracia participativa na transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”, pois a participação social instrumentalizada a partir do governo municipal como co-gestor público administrativo municipal tira do político oportunista a oportunidade de ele ser visto como um “santo milagreiro” uma vez que o coronelismo e o favorecimento em troca de votos perde espaço junto as discussões democráticas em torno no orçamento público, contribuindo assim, com a possibilidade da troca de voto por serviços públicos essenciais a sociedade favorecidos através de emendas orçamentárias. As plenárias, neste sentido, assume a função de formadora política em torno dos gastos públicos municipais garantindo a participação dos comunitários no processo que AVRITZER (2003) chama de soberania.

### **Orçamento compartilhado em Manaus em 2013**

A definição de critérios para novos projetos que inclusive devem estar compatíveis com o Plano Plurianual, o que significa que, os anseios da sociedade civil organizada precisa estar de acordo com o PPA 2014-2017. Entretanto, as comunidades apresentam seus projetos junto a seus vereadores representantes na Câmara Municipal de Manaus. Em geral, os projetos de emendas não estão em consonância com a legislação e diretrizes ali estabelecidas, conforme o artigo 43 da LDO apresentada na Lei n. 1.750, de 16 de julho de 2013.

Em cumprimento ao Plano Plurianual de Manaus – PPA 2014-2017, a prefeitura realizou chamada pública através de sua Secretaria Municipal de Finanças, Tecnologia da Informação e Controle Interno – SEMEF, no dia 08/10/2013, através de jornal de grande circulação na cidade de Manaus, a sociedade para participar de audiência pública realizada no dia 09/10/2013, no auditório da prefeitura de Manaus, para definição da proposta da Lei Orçamentária – LOA 2014.

De acordo com informações da SEMEF, participaram desta audiência líderes comunitários, vereadores, gestores municipais, secretários e participantes da sociedade em geral.

De acordo com informações obtidas através da internet, o secretário da SEMEF, Lourival Praia, explicou que as plenárias servem para a população conhecer as propostas das ‘secretarias finalísticas’, ou seja, aquelas que prestam serviços diretamente à população, como: Educação, Saúde, Infraestrutura e habitação, Transporte urbano, Trânsito, entre outras. De acordo com publicação, o processo das plenárias serve para dar visibilidade às ações da prefeitura de Manaus bem como garantir o processo de participação da sociedade dentro das finanças públicas municipais.

A participação mais ativa da sociedade qualifica a cidadania nas discussões de políticas públicas através da interação contínua com o poder público caracteriza-se como uma estratégia de inovação de participação, onde o cidadão colabora com os gestores a encontrar problemas públicos renitentes.

“Os novos modelos de participação que implicam, por exemplo, em planejamentos, orçamentos e mesmo políticas públicas participativas... partem destes pressupostos. Ou seja, não basta ao cidadão dirigir-se às instâncias estatais exigindo novas políticas, mas cabe a ele também participar do processo decisório para garantir o melhor resultado, modificando o sentido original do termo sociedade civil”. (MARQUES, FESPSP, p.05).

Em se tratando do incentivo popular procuramos identificar as regras que definem a participação da sociedade na discussão do planejamento do OP em Manaus e, apesar de não termos encontrado uma estruturação institucional da prefeitura que garante na forma da lei, este instrumento de participação, identificamos um texto na LDO 2013 que define a participação social nos seguintes termos:

“Art. 45. O Poder Executivo incentivará a participação da sociedade na elaboração do projeto de lei orçamentária do exercício financeiro de 2014, utilizando sempre que possível a rede municipal de computadores, observando-se em todas as etapas a transparência das ações da Administração Pública Municipal referente ao assunto”. (LDO, 2013).

Buscamos identificar as regras para o funcionamento do evento porém nos foi informado de que não foram estipuladas regras e, que a sociedade que participava do evento, informava-se das propostas encaminhadas pela prefeitura e que no mesmo ato e mesmo local do evento, os participantes preenchiam suas propostas em formulários para projeto de orçamento participativo da cidade para 2014.

Quanto aos critérios estabelecidos para participação da sociedade no evento, mesmo não estando publicados na sugestão de pauta que foi encaminhada pela prefeitura para os meios de comunicação, foi veiculado no dia 08 de outubro através de sites na internet conforme nossas referencias no final deste trabalho, que o credenciamento para participar do evento deveria ser realizado 30 (trinta) minutos antes do início do evento com vagas limitadas a capacidade do auditório.

Proporemos aqui, a necessidade de ampla divulgação antecipada das plenárias agendadas por parte da prefeitura com antecipação de um período legal mais amplo para que a sociedade possa estar mais preparadas com seus projetos de emendas serão apresentados a Lei Orçamentária Anual e, em especial divulgação antecipada dos critérios técnicos e financeiros para propositura sucedida por parte da população nos encaminhamentos das suas necessidades sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo destas duas experiências de Orçamento Participativo ocorridas na cidade de Manaus nos permite pensar no aprofundamento da democracia e o exercício da cidadania e, a melhoria da qualidade de vida das pessoas que vivem em Manaus em governos distintos. Em se tratando da utilização da denominação Orçamento Participativo, registramos que para diferenciar o instrumento participativo da administração petista que teve como primeiro modelo, o de Porto Alegre, os governos estudados aqui apresentaram nomes diferenciados como: PSB utilizou a denominação Orçamento democrático e, o PSDB, utilizou a denominação Orçamento compartilhado, porém, as denominações não foram nosso objeto de investigação, tendo em vista que adotamos, as quatro características apresentadas por AVRITZER.

Acreditamos que os dados pesquisados poderão contribuir com o pensamento em torno da política pública em Manaus, demonstra os setores públicos demandados no setores de serviços públicos, porém não apresenta as principais reivindicações da sociedade, tendo em vista que, muitos projetos apresentados as bancadas parlamentares que representa as demandas sociais não foram aprovados por motivos técnicos e legais.

Neste trabalho identificamos duas configurações de OP, a primeira que ocorreu no período do governo Serafim em Manaus no período de 2005- 2008 com a participação da sociedade civil organizada através de representações de suas entidades participando do fórum de orçamento participativo e, a segunda experiência, registrada em 2013 através de uma audiência pública que foi convocada através dos jornais de grande circulação da cidade de Manaus para que os interessados pudessem participar da audiência pública que foi realizada na prefeitura.

Diante disto, nossa reflexão em torno da convocatória de audiência para a discussão do OP com a sociedade, ao nosso ver, a audiência não apresentou característica democrática devido ao tempo de divulgação e preparação para os envolvidos pudessem se articular melhor para discutir e participar da referida audiência.

Tratando da regulamentação para audiência, de acordo com contato telefônico realizado no dia 26 de maio, com a Karliley Capucho representante da sub-gerência da SEMEF e, pesquisa na própria secretaria, não houve processo de regulamentação do Orçamento Participativo, o que nos possibilita a partir deste critério, avaliar a

experiência como não inserida no contexto do Orçamento Participativo e da necessidade da regulamentação entre sociedade e poder público afim de legitimar a ação como tal.

Registramos aqui a necessidade da criação do Conselho de Orçamento Participativo afim de subsidiarmos as ações da prefeitura de forma qualitativa em se tratando de co-gestão através da participação da sociedade no trato das reais necessidades das populações mais carentes da cidade.

Assim, a participação social da sociedade na discussão da distribuição justa e qualitativa dos recursos públicos perpassa por elementos de capacidade, entendimento e boa vontade administrativa bem como a necessidade de incorporar o Orçamento Participativo e a criação do conselho de Orçamento Participativo na cidade de Manaus como elemento de desenho institucional parceiro da administração pública.

Com a sociedade pautando e tendo garantia da aprovação execução de seus projetos pela prefeitura; as ações do poder executivo e a fiscalização dos orçamentos, realizadas pela sociedade informada e formada como vimos no Governo Serafim na cidade de Manaus, possibilita a constituição do ‘Estado Necessário’ com a diminuição de compra de votos através da troca de favores políticos por emendas, com a participação efetiva da sociedade em conjunto com o poder público no reconhecimento das necessidades dos oprimidos e marginalizados nas políticas públicas no município; e na modernização da prestação do serviço público com a disponibilidade de um corpo técnico disponibilizado pela prefeitura para atender a população com seus projetos de emendas orçamentárias.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Audiência pública discute orçamento e Plano Plurianual de Manaus.** Disponível em: < <http://www.d24am.com/noticias/amazonas/audiencia-publica-discute-orcamento-e-pla...>>. Acesso em 26 maio. 2014.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander(orgs.). **A Inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** Ed. Cortez. São Paulo: 2003

AVRITZER, Leonardo.(org.). **A Participação Social no Nordeste.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007

CAMARA, Evelina Santana da. **O Orçamento Democrático e sua efetividade no município de Manaus.** Manaus: CIESA, 2008. P. 61-74.

CARVALHO, Ana Maria de. **O Orçamento Participativo como instrumento de gestão que favorece a efetivação da cidadania em sua plenitude.** OPET. Curitiba: 2008. Disponível em: < [http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/op\\_como\\_instrumento\\_de\\_gestao\\_e\\_cidadania\\_0.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/op_como_instrumento_de_gestao_e_cidadania_0.pdf)

DAGNINO, Evelina (2004) “¿Sociedad civil, participación e cidadania: de que estamos falando?” In: Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.

DAGNINO, Renato (2013). “Do Estado Herdado ao Estado Necessário”. In: DAGNINO, Renato; COSTA, Greiner. (Orgs). **Gestão Estratégica em Políticas Públicas.** Campinas, São Paulo: Alínea, 2013. pp. 15-33.

FARIA, Cláudia Feres e RIBEIRO, Uriella Coelho. “**Entre o real e o legal: O que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas?** In: Avritzer, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortes, 2010. P. 57-92.

Lei n. 1.831, de 30 de dezembro de 2013. **PLANO PLURIANUAL – PPA 2014-2017.** Disponível em: < [www.dom.manaus.am.gov.br/pdf/2013/dezembro/DOM%203321%2030.12.2013%20EEx%20II%20-%20PPA.pdf](http://www.dom.manaus.am.gov.br/pdf/2013/dezembro/DOM%203321%2030.12.2013%20EEx%20II%20-%20PPA.pdf)>. Acesso em 22 maio. 2014.

MARQUES, Moisés da Silva. **Cidadania e Políticas públicas – conceituação preliminar, ciclo e análise**. FESPSP (curso de especialização e Gestão e Políticas Públicas).

**Projeto de Lei 467/2013**. Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Manaus.

**Região Metropolitana de Manaus**. Disponível em: <  
[www.pt.wikipedia.org/wiki/Região\\_Metropolitana\\_de\\_Manus](http://www.pt.wikipedia.org/wiki/Região_Metropolitana_de_Manus)>. Acesso em: 26 maio.  
2014.

TADEU, Eduardo. **O modo petista de governar**. FESPSP/FPA.

