

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DA EXPERIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO PIAUÍ

Márcio Rodrigo de Araújo Souza – UFPI*

Monique Menezes – UFPI**

Resumo: Este artigo analisa a experiência do Planejamento Participativo no Piauí, instrumento criado a partir de 2007 para ampliar a participação da sociedade civil na definição das políticas públicas do Estado. O estudo apresenta dois argumentos centrais. Primeiro, a ampla dependência do Piauí em relação aos recursos do governo federal deixa pouca margem para formulação de políticas públicas específicas, dificultando a implementação de políticas consideradas prioritárias pela sociedade civil que participa das assembleias e dos conselhos que formam o Planejamento Participativo do estado. Segundo, apesar da criação de uma instituição participativa no âmbito do Executivo estadual, observamos uma falta de planejamento do governo para acomodar as demandas da população. A estrutura administrativa departamentalizada não permite uma articulação entre as secretarias para a implementação de políticas integradas.

Palavras-chave: Participação. Democracia. Conselhos.

1 Introdução

Desde a década de 1980 o Brasil vem vivenciando um crescimento constante da participação política através de conselhos e orçamentos participativos. A Constituição de 1988 foi o ponto de partida, sob a

* Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Especialista em Gestão Pública pela UFPI. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Desde 2009 exerce o cargo de auditor governamental na Controladoria-Geral do Estado do Piauí (CGE).

** Possui mestrado e doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ). Durante o doutorado foi contemplada com uma bolsa sanduíche para passar oito meses na University of California, San Diego sob orientação do professor Mathew McCubbins. Atualmente é professora do Programa de Mestrado em Ciência Política da UFPI.

perspectiva institucional, para a formação de diversas experiências participativas (AVRITZER, 2011, p. 13). O Orçamento Participativo, instituição amplamente difundida entre os municípios brasileiros, foi implementado pela primeira vez em 1989 na cidade de Porto Alegre e inspirou diversos experimentos semelhantes. No nível estadual, o Rio Grande do Sul foi o primeiro a inserir esse modelo de gestão pública entre os anos de 1999 e 2002.

As diversas Instituições Participativas proveem aos cidadãos a oportunidade de atuarem diretamente na escolha das políticas prioritárias do governo, sejam elas locais ou em níveis mais abrangentes. Seu principal objetivo é dar voz aos indivíduos de baixa renda, que, em geral, são politicamente marginalizados pela sociedade, ampliando seus direitos para além da simples participação nas eleições. Entretanto, os diversos estudos empíricos sobre esse tema mostram que essas instituições também podem ser utilizadas como instrumentos de poder dos políticos e burocratas sobre a população, atuando apenas como mais um modelo de reprodução do domínio tradicional (WAMPLER, 2007, p. 1). Nesse sentido, um tema que se impõe nessa literatura é avaliar a operacionalidade dessa participação, verificando a efetividade dessas instituições para a democracia.

Neste artigo, utilizaremos o conceito de Instituições Participativas definido por Avritzer (2003, p. 3), ou seja, “uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa”. A partir dessa aceção, o autor identifica quatro características. Primeiro, a cessão da soberania pelos políticos eleitos e burocratas, por meio das assembleias regionais ou temáticas, nas quais os cidadãos possuem o poder de deliberação. A existência de elementos de participação e delegação operacionalizados, em geral, por assembleias e conselhos, respectivamente. As Instituições Participativas também se baseiam no princípio de autorregulação soberana, com regras definidas pelos próprios participantes. Por fim, observa-se também uma mudança de prioridades de distribuição de recursos públicos, privilegiando sempre os setores mais carentes. Desse modo, tais instituições operam tanto por princípios participativos quanto representativos, interagindo diretamente com partidos políticos e atores estatais.

Essa definição nos permite avançar de forma significativa para análise das Instituições Participativas, na medida em que possibilita avaliar a existência ou não da participação da população na escolha das políticas

prioritárias e, conseqüentemente, sua contribuição para a qualidade da democracia, no sentido de ampliação da cidadania e da *accountability* dos políticos eleitos. Por outro lado, podemos verificar também quando essas instituições possuem apenas caráter ilusório, ou seja, servindo apenas para legitimar as ações do governo e a manutenção do modelo representativo tradicional.

Nesse contexto, o objetivo geral do artigo é analisar a experiência do Planejamento Participativo no Piauí, instrumento criado a partir de 2007 para ampliar a participação da sociedade civil na definição das políticas públicas do Estado. As análises apresentadas são resultados de uma pesquisa exploratória, realizada a partir de 9 (nove) entrevistas qualitativas, análise de discurso e de conteúdo de documentos oficiais do Estado. O estudo apresenta dois argumentos centrais. Primeiro, a ampla dependência do Piauí em relação aos recursos do governo federal deixa pouca margem para formulação de políticas públicas específicas, dificultando a implementação de políticas consideradas prioritárias pela sociedade civil que participa das assembleias e dos conselhos que formam o Planejamento Participativo do Estado. Segundo, apesar da criação de uma instituição participativa no âmbito do Executivo estadual, observamos uma falta de planejamento do governo para acomodar as demandas da população. A estrutura administrativa departamentalizada não permite uma articulação entre as secretarias para a implementação de políticas integradas e nem permite a verificação dos projetos realizados *vis-à-vis* o que foi aprovado nas assembleias e conselhos.

O texto está dividido em três (3) seções além desta introdução e uma conclusão. Na seção seguinte, discutimos as instituições participativas no contexto da teoria democrática. Nosso objetivo é apresentar ao leitor a contribuição dessas instituições para o aumento da qualidade da democracia contemporânea. Em seguida, apresentamos o estudo de caso do orçamento participativo do estado do Piauí. Nesta seção, analisamos os principais desafios institucionais e culturais para uma participação efetiva da população.

2 Participação e deliberação na teoria democrática

De acordo com Nobre (2004, p. 21-22), há duas arenas nas quais as lutas em torno do modelo democrático são travadas. A primeira seria a

definição do aparato institucional responsável pela sustentação do regime democrático. Essa arena tem natureza e tradição histórica no debate sobre democracia ao longo da era moderna. Nesse aparato estariam em discussão instituições importantes como as eleições periódicas, o regime de governo, o arranjo entre os poderes, o papel da burocracia etc. A segunda arena seria aquela na qual se discute a criação, a manutenção e a transformação dos espaços criados no âmbito do Estado para que o povo efetivamente participe e delibere sobre os assuntos de natureza política.

A chamada democracia participativa surge como contraponto ao modelo liberal legalista do século XX. Przeworski, Stokes e Manin (1999) argumentam que o voto é o único mecanismo de *accountability* vertical¹³ disponível aos cidadãos para controlar e influenciar as escolhas dos políticos eleitos nas democracias contemporâneas. O desenho participativo se contrapõe fortemente à ideia de que o Estado limita-se a garantir as liberdades negativas dos cidadãos e que esses devem alcançar seus objetivos políticos, econômicos e sociais autonomamente. A democracia participativa defende que o Estado precisa garantir uma igualdade de condições materiais e culturais a todos os cidadãos para que estes possam, efetivamente, alcançar os meios de participação direta na democracia. Ou seja, para além do exercício do voto, deve-se garantir a todos os cidadãos condições para participar das decisões políticas mais importantes.

Assim, a democracia deliberativa, segundo Ugarte (2004, p. 98), inobstante as diferentes correntes teóricas que apresentam aspectos variados desse modelo, oferece um núcleo de conceitos fundamentais e universais. O primeiro conceito fundamental da democracia deliberativa é que todos os cidadãos devem participar do processo decisório que envolve questões de interesse coletivo. Na impossibilidade de participação geral, deve-se escolher representantes para esse fim. O segundo conceito fundamental da democracia deliberativa é que o resultado da deliberação deve ser construído a partir de ampla discussão sobre as razões e as justificativas das escolhas públicas. Nessa discussão, deve imperar o consenso construído sobre os pilares da imparcialidade, racionalidade e objetividade.

Corroboramos, portanto, com o conceito de Ugarte (2004), no sentido de que a democracia pode ser compreendida como a forma de

¹³ Para um melhor entendimento dos diferentes tipos de *accountability* ver Guilherme O'Donnell (1994).

governo na qual o maior número de cidadãos participa livremente do processo decisório que envolve assuntos de interesse coletivo por meio de procedimentos preestabelecidos publicamente. Acrescentamos, no entanto, que a efetividade das instituições participativas está altamente correlacionada ao grau de associativismo local, conforme argumenta Avritzer (2003).

No corolário da democracia participativa surge a concepção de deliberação como forma de justificar as decisões políticas. O modelo de democracia deliberativa, portanto, argumenta que, mesmo quando as decisões são tomadas por um pequeno número de pessoas, essas devem pautar suas escolhas em critérios que sejam amplamente aceitos pela população. O conceito de justificação política surge como elemento capaz de aproximar os tomadores de decisão aos cidadãos, na medida em que as deliberações são realizadas com base em argumentação pública aceita pela maioria da população.

De acordo com Dryzek (2004), o cerne da teoria democrática deliberativa é a legitimidade, a qual somente pode ser alcançada quando os resultados provenientes das decisões políticas são desejados por todos aqueles interessados na referida decisão, sendo esse desejo demonstrado por meio de participação direta nas deliberações públicas. No entanto, há uma questão fundamental que precisa ser enfrentada por esse modelo: como garantir que todos participem da deliberação pública? Tomando por exemplo a República brasileira que já beira 200 milhões de habitantes e possui um território de mais de 8,5 bilhões de quilômetros quadrados, essa limitação deve ser considerada em toda sua complexidade.

Para Dryzek, a maneira encontrada pelos teóricos da democracia deliberativa para contornar esse problema foi colocar como condição para a legitimidade não a efetiva participação de todos no processo decisório, mas sim o direito e a capacidade a todos de participarem. Assim, nas palavras do autor,

Colocar os problemas em termos de direito, capacidade ou oportunidade universais para deliberar, em vez do exercício efetivo daquele direito, capacidade ou oportunidade, torna a democracia deliberativa mais plausível. (2004, p. 42).

Além do direito e da capacidade temos outro limitador para a democracia participativa: a oportunidade e a vontade de todos em participar

da vida pública. A esse respeito parece salutar levantar aqui outra questão: será que todos os cidadãos têm, realmente, interesse em deliberar sobre os assuntos de ordem pública e deles participar? Ou será que muitos estão mais preocupados (quando não exclusivamente) em cuidar dos assuntos de ordem particular? A princípio, pelo que se nota de efetiva participação popular nos assuntos públicos, consideradas as arenas existentes na democracia brasileira atual, há fortes indicativos de que a segunda questão prevalece sobre a primeira.

Entretanto, isso não é colocado como fator letal à democracia deliberativa. A possibilidade de envolver um pequeno número de pessoas nas deliberações é abertamente considerada pelos teóricos da democracia deliberativa, de modo que não se coloca como impeditivo ao exercício da democracia a participação restrita de um pequeno grupo de “interessados”, desde que as deliberações sejam pautadas na razão pública (conceito cunhado por John Rawls). Em análises sobre o funcionamento das instituições de Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre, cidades consideradas como caso de sucesso no Brasil e nas quais o associativismo é forte, a participação gira em torno de 1,0% e 1,5%, respectivamente (AVRITZER, 2003). Desse modo, mesmo em locais de forte associativismo, a participação efetiva da população é relativamente baixa, quando comparada ao total da população apta ao exercício da vida pública.

O argumento conclusivo de Dryzek (2004, p. 58) é que a democracia não precisa ser uma questão de contagem de cabeças, de modo que pode haver democracia mesmo sem a efetiva participação direta de 100% da população interessada, desde que as decisões sejam tomadas com base na expectativa de resultados criada pela referida população. Em outras palavras, os defensores da democracia deliberativa não encontram problema fatal no modelo apenas pelo fato da não participação de parte dos indivíduos. Argumentam, sim, que o cerne da questão está na deliberação realizada sob o prisma da legitimidade pública, da aceitação dos argumentos gerais pela maioria, mesmo que isso seja feito por um grupo pequeno de representantes.

Do ponto de vista da efetividade das instituições participativas, a literatura aponta que quando há tradição de forte associativismo comunitário há um aumento da participação, como é o caso de Porto Alegre (BAIOCC, 2002). Por outro lado, Avritzer (2003) argumenta que

os efeitos em relação à cultura política são distintos quando não há uma tradição associativista local. As evidências encontradas no estudo do autor mostram que nestes casos a instituição participativa transforma-se em “forma sistêmica de implantar uma política distributiva e torná-la completamente dependente enquanto política da capacidade de mobilização do governo local” (AVRITZER, 2003, p. 38). A efetividade deste modelo depende da vontade política, em detrimento da sociedade civil. Participação política: para além do voto.

O conceito de cidadania política no Brasil de hoje não discrimina condição social, econômica ou sexual, tal como já ocorreu na história recente do país. Qualquer pessoa maior de 16 anos, seja do sexo feminino ou masculino, independentemente da classe socioeconômica, tem direito formal de votar para escolher os membros do governo. Entretanto, uma questão que se levanta nessa matéria é que a Constituição, embora reconheça o direito dos analfabetos de participar do processo eleitoral como votantes, exclui-os como possíveis votados. Nesse sentido, a mensagem de sufrágio universal passada pela Constituição não condiz com o conceito de universalidade. A questão que deve ser colocada é: será que a educação formal pode ser considerada como fator excludente dos cidadãos aos cargos políticos do país?

Segundo De Paula (2005, p. 153-172), a década de 1980 foi importante para a história recente do Brasil por colocar a sociedade civil organizada unida em torno de objetivos políticos comuns que giravam em torno da abertura política do país. Nesse sentido, durante as discussões sobre o texto da nova Constituição (que veio ser promulgada em 05 de outubro de 1988), os movimentos sociais conseguiram incluir no estatuto político do país importantes instrumentos de participação direta da sociedade na gestão pública.

De Paula (2005, p. 153-172) argumenta ainda que entre os instrumentos mais importantes no atual cenário político nacional estão: os fóruns temáticos, a exemplo do Fórum Social Mundial, que, embora não sejam iniciativas estatais, conseguem influenciar a agenda política do país (quicá de organismos internacionais), incluindo as três esferas de governo; os conselhos gestores de políticas públicas, como os conselhos da educação da União, dos Estados e dos Municípios; e o orçamento participativo, que segundo ela tem seu berço em experiências locais realizadas por administrações de esquerda no final da década de 1980.

Os conselhos gestores de políticas públicas são mecanismos de participação popular direta nos assuntos da gestão pública de elevada importância, sobretudo quando efetivamente funcionam. Inobstante, infelizmente há diversos relatos na literatura nacional sobre a existência formal desses conselhos como meio de “cumprir” a lei, ao passo que os mesmos não funcionam como deveriam, pois ficam reféns de gestores públicos excessivamente controladores. A análise de Fonseca (2011, p. 161) mostra que o contexto local e as regras informais são fundamentais para o funcionamento desses conselhos, uma vez que quando não há uma cultura participativa a lógica inicial pode se inverter, tornando as instituições participativas em legitimadoras das relações de poder já existentes.

A ideia dos conselhos é que haja um colegiado de representantes do governo e da sociedade civil que trabalhem em conjunto para orientar ou fiscalizar determinadas ações estatais. A maior parte das políticas públicas hoje são implementadas com base na metodologia dos conselhos. De acordo com o IPEA (2005), em 2011 havia no Brasil mais de 39 mil conselhos, muitos deles criados, independentemente, do preparo do local para abrigar esse tipo de instituição.

Dentre os conselhos representativos existentes no país destacam-se: 1- Conselho de Alimentação Escolar, cuja finalidade é controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda e aferir sua qualidade; 2- Conselho Municipal de Saúde, que elabora metas para a saúde pública local, controlar os recursos destinados ao sistema de saúde pública e a execução das ações na área; 3- Conselho de Controle Social do Bolsa Família, cuja função principal é gerenciar o programa, averiguando se as famílias contempladas atendem aos critérios para fazer parte do mesmo; 4- Conselho de Assistência Social, o qual fiscaliza a chegada dos recursos e a aplicação dos mesmos nos programas de assistência social, especialmente aqueles direcionados às crianças, idosos e deficientes; 5- Conselho do Fundeb, responsável pelo planejamento e fiscalização da aplicação dos recursos destinados à educação; 6- Conselho de Transporte Público, cuja função é acompanhar o funcionamento dos sistemas de transporte coletivo nos municípios, inclusive deliberando sobre o valor das tarifas cobradas.

Já o mecanismo do orçamento participativo tem por objetivo permitir ao cidadão comum participar das decisões referentes à distribuição

de recursos públicos das diversas áreas de atuação do governo. Embora as regras institucionais do orçamento participativo variem de acordo com a cidade ou o estado em que este mecanismo se encontra presente, a literatura aponta alguns componentes típicos, a saber:

- Em geral, há uma divisão do território, seja o município ou o estado, em regiões. O objetivo desse mecanismo é facilitar a realização de reuniões e a distribuição de recursos. Alguns cidadãos são eleitos como representantes do orçamento participativo em cada um dos territórios.
- É assegurado um número mínimo de reuniões com representantes do governo, ao longo do ano, de forma a discutir os diversos aspectos da política orçamentária: novas propostas, debate dessas propostas, distribuição dos recursos, supervisão etc.
- Deliberação e negociação pública entre os participantes e o governo.
- Cidadãos são responsáveis por eleger seus representantes na instituição do orçamento participativo.
- Os representantes elegem os projetos que deverão ter prioridade. Este voto pode ser secreto ou público.
- Em geral, há um conselho amplo para a tomada final das decisões e o monitoramento dos programas. Entretanto, esse conselho também é formado por representantes das diferentes regiões.
- Em alguns locais há uma publicação anual de um relatório detalhando os programas e projetos (WAMPLER, 2007, p. 52).

O quadro a seguir apresenta um resumo dos mecanismos constitucionais de participação popular no Brasil. Além dos conselhos, o quadro mostra outras formas existentes para o cidadão brasileiro atuar diretamente na condução das políticas públicas.

Quadro 1 – Resumo dos mecanismos constitucionais e legais de Participação popular na condução de assuntos públicos no Brasil.

Instrumento	Fundamento	Finalidade
Voto	art. 14 da CR	Escolher aqueles que representarão o povo no controle do Estado, tanto no poder Executivo, quanto no Legislativo de todos os entes da Federação.
Plebiscito	art. 14, I, da CR. Lei 9.709.	Aferir a preferência popular sobre determinados assuntos de interesse público, de forma antecipada.
Referendo	art. 14, II, da CR. Lei 9.709.	Colher a opinião popular sobre medidas adotadas pelo governo em matéria de interesse coletivo, podendo ser confirmada ou rejeitada.
Iniciativa Popular	art. 14, III, art. 29, XIII, e art. 61, da CR. Lei 9.709.	Iniciar o processo legislativo para edição de lei de interesse da população, tanto na esfera municipal, quanto na estadual e também na federal.
Direito à Informação	art. 5º, XXXIII, da CR	Conhecer os meandros da Administração Pública, seus processos, parceiros e finalidades.
Direito de Petição	art. 5º, XXXIV, a, da CR.	Obter informação específica, inclusive documentos, relativa à matéria administrativa estatal.
Ação Popular	art. 5º, LXXXIII, da CR	Anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.
Representação	art. 37, §3º, III, art. 74, §2º, art. 103-B, §4º, III, art. 130-A §2º, III, da CR. Art. 73-A da LRF.	Provocar os órgãos competentes (Sistema de Controle Interno, Tribunais de Contas, Ministério Público, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público) para que esses adotem as medidas cabíveis em seus respectivos âmbitos de atuação, de modo a garantir a legalidade, a probidade e a moralidade no âmbito da Administração.
Fiscalização	art. 31, §3º, art. 173, §1º, I, da CR; arts. 48, 48-A e 49 da LRF.	Averiguar, pela análise de prestação de contas, de documentos e informações solicitadas (ver direito de petição) e de instrumentos como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório da Gestão Fiscal, se a gestão dos recursos públicos está sendo feita com eficiência, eficácia e economicidade, dentro dos limites da legalidade.
Avaliação de Resultados	art. 1º, parágrafo único da CR; art. 48, 48-A e art. 50, §3º, da LRF.	Avaliar se os gestores públicos estão cumprindo seu papel de agente da vontade soberana do povo, especialmente se estão cumprindo com seus planos de governo, se o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento estão sendo executados a contento.
Participação na Administração Orçamento Participativo	art. 37, §3º, I, II da CR; art. 48, parágrafo único, inciso I da LRF.	Ingerir, diretamente, na condução da coisa pública, especialmente na confecção da proposta orçamentária, pois esta orientará a aplicação dos recursos públicos durante um ano e por meio dela a sociedade pode alcançar satisfação de demandas sociais importantes e urgentes.
Conselho Representativo	Legislação infra-constitucional de acordo com cada área.	Atuar como órgãos de controle prévio, concomitante e posterior em diferentes áreas de atuação de políticas públicas.

Fonte: elaborado pelos autores

2.1 Atividade financeira do Estado e políticas públicas

É sabido que na atual configuração da República Federativa do Brasil toda a atividade financeira do Estado deve ser respaldada em deliberação pública realizada no âmbito do poder Legislativo. A atividade financeira estatal envolve tanto a arrecadação de receitas quanto a realização das despesas, sendo que, tanto para obter recursos quanto para despendê-los, o governo necessita da chamada autorização legislativa prévia (materializada por meio das leis). Na prática, o poder Executivo elabora uma proposta orçamentária na qual inventaria todas as fontes de recursos que dispõe para arrecadar receitas e discrimina todas as despesas que pretende realizar durante o exercício. Essa proposta é encaminhada ao Legislativo, que tem a responsabilidade de discutir, emendar e aprovar o orçamento geral de receitas e despesas.

As receitas públicas, em sua grande maioria, são de natureza compulsória; não dependem de consentimento dos cidadãos para serem cobradas e arrecadadas. Os tributos representam quase a totalidade das receitas ordinárias do poder público, os quais são pagos pela população de forma sistemática e habitual. Em contrapartida, o governo predispõe a aplicar esses recursos em ações que resultem em benefícios aos cidadãos, sobretudo nas áreas de maior carência: educação, saúde, infraestrutura urbana, segurança, serviços da justiça etc.

Uma questão que sempre está presente nas discussões sobre as finanças públicas é com quais critérios se estabelecem as prioridades governamentais. Há sempre insatisfeitos com as escolhas realizadas pelo governo. Isso decorre do axioma econômico fundamental: os recursos são escassos e não podem atender a todas as demandas simultaneamente. Desse modo, há uma firme relação entre democracia participativa e gestão pública. Para Tenório e Saraiva (2006, p. 126-127), vive-se atualmente no Brasil um contexto de gestão pública social, a qual é compreendida como forma de administração da *respublica* em que o governo orienta suas decisões para atender aos interesses da sociedade e esta tem mecanismos de participar diretamente do processo de gestão. O caso dos conselhos de políticas públicas, dos fóruns temáticos, do orçamento participativo, do acesso às informações e busca pelo conhecimento sobre assuntos públicos, todos fazem parte dessa chamada gestão social.

Entretanto, como discutido acima, nem sempre essas instituições

conseguem ser efetivas. Em locais em que há tradição associativa, é baixo o funcionamento dos conselhos e fóruns, que dependem muito da vontade política do Executivo. Esse nos parece ser o caso do orçamento participativo do estado Piauí, o qual apresentaremos na próxima seção.

3 A experiência do Piauí em orçamento participativo

Desde meados da década de 1990, o estado do Piauí vem procurando inserir em sua agenda governamental instituições participativas. “Eu participei, recentemente, de um debate em que se mencionou que já havia ocorrido algumas tentativas na década de 1990, lá por 1995” (Entrevista com Gestor do Governo do Estado). No entanto, somente em 2007, o estado criou a lei complementar n. 87, cujo objetivo foi incluir na matéria orçamentária a perspectiva da territorialidade e de participação direta da sociedade no processo de planejamento e elaboração do orçamento. Essa perspectiva buscaria assegurar que as ações estatais fossem organizadas de acordo com as necessidades de cada região. Considerando a heterogeneidade dos problemas críticos de cada uma delas, o governo buscaria por meio da instituição participativa atender às demandas sociais de acordo com as peculiaridades apresentadas por cada território.

De acordo com os documentos oficiais do governo,

A partir da visão territorial se dá o estabelecimento de políticas que contemplam as particularidades, problemas e potencialidades de cada território. Esta forma de planejar foi implantada no Estado do Piauí em 2003 com o Projeto Cenários Regionais, ação integrada de planejamento envolvendo todos os órgãos, programas e projetos do Governo do Estado, as organizações da sociedade civil e empresas privadas, mediante um conjunto de atividades regionais capazes de estimular a participação e o engajamento cooperativo das diversas instituições para promoção do desenvolvimento regional sustentável (ANEXO I DA LEI 5.714/2007, p. 23).

De fato, a diretriz constitucional mais expressiva sobre o dever do estado em matéria orçamentária é a busca pela redução das desigualdades socioeconômicas microrregionais (art. 178, §7º, da Constituição Estadual). Por outro lado, o art. 178, §1º, da mesma Constituição, determina que a construção do planejamento de médio prazo deve primar pela

microrregionalização das diretrizes e metas do governo para a realização das despesas de capital e dos programas de governo.

Nesse sentido, a lei complementar n. 87/2007, que estabeleceu formalmente a perspectiva do planejamento territorial participativo, dividiu o Estado em quatro macrorregiões, 11 territórios de desenvolvimento e 28 aglomerados, sendo o território a célula básica para o planejamento governamental e o elemento que dá visibilidade à regionalização das ações do planejamento de médio prazo.

O fundamento legal (estabelecido no art. 1º da lei complementar n. 87/2007) para a divisão territorial do estado são as características ambientais, as culturas de produção de bens econômicos, o relacionamento socioeconômico entre as cidades, a malha viária existente e a divisão político-administrativa do estado.

3.1 Estrutura administrativa vis-à-vis o planejamento participativo

Nesse corolário, o território de desenvolvimento foi definido como unidade básica de planejamento para implementação das ações governamentais, de modo que o planejamento público consubstanciado por meio das leis orçamentárias (lei de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei de orçamento anual) deveria, doravante, obedecer fielmente à perspectiva da territorialidade. Em outras palavras, o governo deveria, a partir de então, formular políticas públicas específicas para atender às demandas peculiares de cada região.

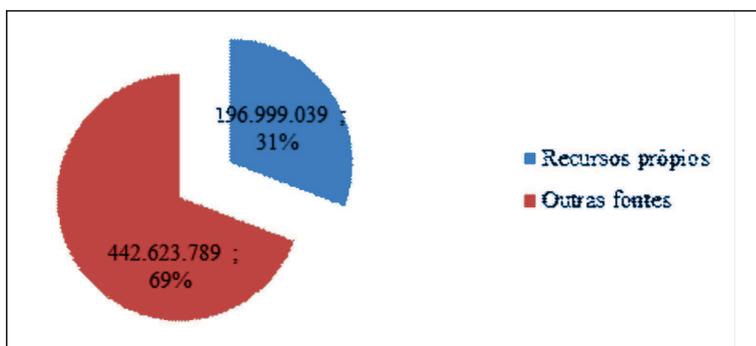
No entanto, como o estado do Piauí figura entre os mais pobres do país e mais dependentes de recursos da União, possui pouca margem para formulação de políticas públicas específicas, ficando “refém” de repasses voluntários do governo federal para implementar ações finalísticas orientadas para demandas sociais. Os gestores estaduais procuram minimizar essa dependência argumentando que o estado sempre precisa fornecer uma contrapartida em relação aos recursos federais.

Veja, no caso dessas ações, se tiver uma ação, qualquer ação que exista nesse nível, que são estruturantes, nenhum dos Ministérios que trabalha com os estados, não entra sem uma contrapartida local, e essa contrapartida ela varia muito. Por exemplo, se você for criar um investimento para interligar por via de pavimentação todos os municípios de

um determinado território e isso vai custar 5 bilhões, 20% disso é o estado que vai entrar e o Ministério não manda dinheiro sem o estado aportar antes (Entrevista com Gestor Público).

Apesar do argumento acima, sabemos que o governo estadual sozinho pouco pode fazer para atender às demandas dos territórios, uma vez que seus recursos não são suficientes para a realização de investimentos estruturantes no estado do Piauí. Tomemos como exemplo o Programa Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento, que tem como missão justamente atacar os gargalos estruturais do estado. Nota-se que mais de 2/3 dos recursos orçados desse programa são provenientes de fontes externas, com destaque para os convênios (transferências voluntárias da União) e as operações de crédito internas (viabilizadas por meio do BNDES).

Gráfico 1 – Fonte de recursos para investimentos em infraestrutura no quadriênio 2008-2011



Fonte: Elaborado pelos autores com base na PPA 2008-2011.

A implementação do plano de governo estruturado por meio de programas autônomos encontra um sério obstáculo operacional: a departamentalização administrativa. Na prática, o que se observa no sistema de coalizão é que as secretarias são espaços ocupados por partidos da base de apoio ao governo, trabalhando, assim, com duas agendas distintas: uma voltada para os interesses da cúpula partidária e a outra oriunda do núcleo governamental. Em geral, a primeira agenda é prioritária em cada secretaria. Desse modo, embora formalmente o planejamento seja realizado com base em programas, o estado não dispõe de nenhum

mecanismo de gestão de políticas públicas, pois sua estrutura administrativa é fundamentada nas secretarias.

[...] aí nós temos um grande problema que não é desta gestão, mas nós temos trabalhado nesta direção, para resolver isso no curto prazo que é fazer do orçamento um orçamento regional. Nós temos uma política de regionalização do ponto de vista de tomada de decisão, mas o nosso orçamento ele não é regionalizado. Ainda não é. Você define, toma decisão e tudo, mas na hora de monitorar de acompanhar, de saber onde está àquela ação, aí falta esse *feedback* (Entrevista com Gestor Público).

Como podemos observar na citação acima, os gestores do estado reconhecem que há uma política cujo objetivo é regionalizar a tomada de decisão e o investimento nas políticas públicas que não é acompanhado pela estrutura orçamentária. Como a estrutura administrativa é totalmente distinta do planejamento, há dificuldades em atender às demandas dos territórios, devido a problemas organizacionais e à falta de uma gestão que possa monitorar a implementação das políticas.

Não percebemos também, no caso piauiense, nenhum tipo de articulação intragovernamental no sentido de que as secretarias envolvidas com ações orçamentárias trabalhem em parceria para alcançar os fins programáticos, o que pode ser comprovado em trabalho realizado pela Controladoria Geral do Estado sobre avaliação de programas de governo no ano de 2009 (Relatório de Auditoria Operacional sobre o Programa Universalização do Acesso à Educação Básica). Nas entrevistas realizadas, os gestores reconhecem que o governo federal é mais bem preparado para monitorar e acompanhar os programas existentes no estado.

[...] o governo federal ele é mais estruturado para fazer esse monitoramento, a gente, ainda está mais ou menos assim, é que em nosso planejamento a gente entende que uma coisa que prejudica muito esse processo é a gente não ter conseguido desenvolver uma ferramenta de monitoramento (Entrevista com Gestor Público).

Voltemos ao exemplo do Programa de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento, pois é o mais relacionado com as ações discutidas com a população no processo de planejamento participativo, além de seu caráter eminentemente voltado para investimentos estruturantes.

De acordo com o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, o objetivo declarado do programa é:

Aumentar a disponibilidade de água nas regiões mais carentes do estado; fomentar a exploração e comercialização da mineração; dotar os municípios de infraestrutura básica para o desenvolvimento socioeconômico e reduzir os custos e carência do transporte de passageiros rodoviários e cargas (p. 224).

No quadro a seguir, demonstra-se o orçamento plurianual do programa sob análise, cujo montante chega a 639 milhões de reais.

Quadro 2 – Orçamento plurianual do programa Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento.

Exercício	Orçamento
2008	76.068.503,00
2009	141.675.502,00
2010	243.575.211,00
2011	178.303.612,00
Total	639.622.828,00

Fonte: PPA 2008-2011.

Analisamos a composição do programa de acordo com as ações criadas visando a alcançar seus objetivos. No total, são 420 ações. A lógica do planejamento das ações governamentais (determinada pelo modelo do Quadro Lógico¹⁴) manda que para cada ação haja uma

¹⁴ Uma boa definição do modelo do Quadro Lógico – QL pode ser encontrada em Pfeiffer (2006, p. 145-190). De acordo com esse autor (p. 147), “O QL é uma matriz elaborada sucessivamente num processo de estruturação daqueles elementos considerados os mais importantes de um projeto e que permitem a sua apresentação sistemática, lógica e sucinta. O que sempre tem que anteceder o planejamento de um projeto é uma análise do que se deseja mudar com a intervenção, de modo geral, uma situação-problema. É importante destacar que o QL não é um plano completo de um projeto. Trata-se apenas de um resumo do plano de intervenção, que fornece respostas basicamente às seguintes perguntas:

- Por que o projeto deve ser realizado?

finalidade específica, que seria combater as causas de um problema público. Seguindo esta metodologia, a lógica do planejamento territorial adotado, formalmente, pelo Estado do Piauí determina que cada ação seja especificada por território de desenvolvimento.

Ao contrário do recomendado, nota-se que, das 420 ações, apenas 105 possuem finalidade definida (e, ainda assim, muitas delas são vagas, imprecisas, levando a entender que não estão relacionadas com um problema específico). Ou seja, pelo menos 75% das ações não são planejadas, de fato, já que não possuem relação direta com problemas públicos que precisam ser combatidos por meio da atividade governamental. Nesse sentido, pode-se perceber que o planejamento governamental estabelecido no seu PPA já começa desestruturado, uma vez que jamais poderia haver ação sem finalidade, pois isso representaria um esforço inócuo, por não combater problema algum. Aprofundando um pouco mais a análise, percebe-se que apenas 5 ações atendem aos critérios de definição de finalidade e especificação do território. Nota-se que 98,8% das ações não são estabelecidas com vinculação aos territórios de desenvolvimento e finalidade. Esses resultados demonstram a falta de efetividade do planejamento do estado.

Quando se compara o planejamento das ações com a execução do orçamento, percebe-se que esse mínimo estabelecido adequadamente no PPA desaparece completamente. Nota-se que nenhuma ação, seja do Programa Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento analisado aqui, seja de qualquer outro, possui controle quanto ao localizador do gasto (município e território em que a ação deve ser executada). Os únicos controles estabelecidos na execução do orçamento são aqueles determinados por lei (função, programa, órgão, natureza da despesa). Por exemplo, a Constituição Federal (art. 212) determina que os estados gastem no mínimo 25% da receita líquida de impostos na área de educação. Nesse caso, há um controle da execução da despesa com o objetivo de cumprir a lei, embora não exista um planejamento para a realização dos investimentos.

-
- Qual é o seu propósito e quais as mudanças a serem alcançadas?
 - Como se pretende produzir melhorias?
 - Quais as condições externas que influenciam o alcance dos resultados e dos seus efeitos?
 - Como é possível identificar o alcance das melhorias e mudanças?"

O controle gerencial do plano e do orçamento é totalmente negligenciado. Isso é suficiente para concluir que o processo de planejamento territorial participativo do governo do Estado do Piauí não passa de mera formalidade, sem qualquer compromisso efetivo de cumprimento das propostas.

O governo do estado não possui mecanismo de controle da execução do orçamento que permita identificar qual território de desenvolvimento é alcançado pela ação planejada. Isso implica na inefetividade do processo de planejamento participativo, dado que não é possível estabelecer a localização do gasto.

3.2 Desenho institucional

A lei complementar n. 87/2007 definiu o funcionamento do planejamento participativo territorial. Do ponto de vista do desenho institucional geral, há uma Assembleia Geral em cada município do Piauí, ficando responsável por ela “o poder local e a sociedade civil”, na qual se definem as prioridades e escolhem-se os representantes para compor o Conselho de Desenvolvimento Territorial. Este, por sua vez, existe na razão de um para cada território, composto por representantes do poder público e da sociedade civil de todos os municípios envolvidos, cuja finalidade é deliberar sobre as propostas municipais e colocá-las em ordem de prioridade para o território. Por fim, há um Conselho Estadual de Desenvolvimento que fica responsável por consolidar todas as propostas apresentadas e finalizar o processo participativo, integrando seus resultados ao planejamento formal do governo.

A tabela a seguir resume a estrutura organizacional do orçamento participativo do estado do Piauí, ou como os gestores preferem, “planejamento participativo”. No que se refere às Assembleias Municipais, podemos observar que elas são abertas a todos os cidadãos, permitindo uma ampla participação. No entanto, não há garantias de que as demandas da sociedade sejam aceitas, pois elas ainda precisam passar pelo Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável – CTDS e pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável.

Dentre as funções do Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável – CTDS está a hierarquização das ações para o Território, ou seja, cabe aos conselheiros definirem as políticas que devem ser priorizadas.

Este princípio é razoável, já que, segundo as diretrizes da lei que criou o orçamento participativo no Piauí, o território, em detrimento do município, é a unidade básica para o planejamento estadual. No entanto, essa decisão deve ser tomada com base nos critérios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável, anulando assim seu poder de autorregulação, característica fundamental para o funcionamento das instituições participativas (AVRITZER, 2003).

Além disso, não se percebe nas instâncias municipal e territorial a cessão de soberania pelos políticos eleitos aos cidadãos, característica fundamental das instituições participativas (AVRITZER, 2003). Ao contrário, cabe ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável – CEDS as deliberações das políticas públicas que norteiam a ação governamental no estado do Piauí. O CEDS é presidido pelo Governador do Estado e composto por cinquenta e dois (52) conselheiros, representantes do poder público e da sociedade civil organizada. Nesse sentido, a deliberação permanece, em grande parte, com o chefe do Executivo e seus secretários que apresentam ampla representação nesse conselho, conforme apresentado na tabela a seguir. Deve-se destacar, ainda, que o estado reproduz a mesma lógica do nível federal, atribuindo pouca importância ao poder Legislativo na formulação das políticas públicas, com apenas um representante da Assembleia Estadual no CEDS.

Tabela 1 – Estrutura Organizacional do Orçamento Participativo do Estado do Piauí

Instituições Participativas	Principais Mecanismos Institucionais
<p>Assembleias Municipais - Total de 224</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. São de responsabilidades dos agentes locais (poder público e sociedade civil); 2. São abertas à sociedade; 3. Define as prioridades a serem enviadas ao Conselho Territorial; 4. Eleição de dois representantes por município, para compor o Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável.
<p>Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável – CTDS - Total de 11</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Posicionar em relação às demandas oriundas das Assembleias Municipais; 2. Hierarquizar as ações para o território, a partir de critérios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável – CEDS; 3. Apoiar o poder Executivo na elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Territórios; 4. Incentivar e apoiar programas de empreendimentos; 5. Emitir parecer sobre projetos e elaborar relatórios sobre as atividades executadas na região; 6. O CTDS será composto por membros natos (prefeitos dos municípios e presidentes)
<p>Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. É presidido pelo Governador do estado e composto por 52 conselheiros: (15) são do poder público estadual, sendo (13) Secretários, (1) membro do poder Legislativo e (1) do poder Judicial. Os demais participantes são compostos por (15) representantes de organizações da sociedade civil e (22) membros dos CTDS, sendo dois por território. 2. Sua principal função é a deliberação das políticas públicas que norteiam as ações do Estado.

Fonte: Elaboração dos autores.

Segundo dados apresentados pela Secretaria de Planejamento para elaboração do plano orientador das ações governamentais no quadriênio 2008-2011, foram realizadas onze conferências regionais para definição

das ações nos respectivos territórios, nas quais foram registrados aproximadamente três mil cidadãos participantes, ou seja, 0,10% da população do estado, conforme demonstrado na tabela a seguir. No entanto, não se nota nas peças orçamentárias os resultados efetivos dessa suposta participação. Em que medida elas foram contempladas no planejamento público do estado? Na atual conjuntura, é impossível saber, pelo menos quando se consulta as informações publicadas pelo governo.

Autores: Vocês estão conseguindo atender às demandas que vêm das discussões populares na alocação dos recursos orçamentários?

Gestor: Algumas demandas sim. A maioria não. É muito complicado (Entrevista com Gestor Público).

Tabela 2 - Participação popular nos territórios de desenvolvimento

Território	Participantes
Vale dos Rios Piauí e Itaueira	253
Vale dos Guaribás	321
Vale do Sambito	278
Carnaubais	209
Planície Litorânea	385
Tabuleiros do Alto Parnaíba	190
Chapada das Mangabeiras	229
Serra da Capivara	169
Vale do Canindé	192
Cocais	225
Entre Rios	463
Total	2.914

Fonte: PPA 2008-2011.

Nosso argumento é que a despeito de normatização do planejamento participativo no estado, instituído inclusive por meio de “lei complementar”, ainda não foram criadas instituições e mecanismos capazes de levar a cabo a finalidade normativa. Baseamo-nos na falta de informação sobre qualquer atividade sistemática de deliberação sobre matéria de planejamento no estado do Piauí. O que se nota, embora sem ser realizado um estudo aprofundado sobre o assunto, é que existem apenas

reuniões pontuais e formais para “simular” um processo participativo da sociedade na definição das prioridades do governo, fato que é amplamente usado com objetivo político-eleitoral pelo governo, inobstante o mesmo não apresente resultado concreto sobre isso.

Corrobora com nosso argumento o fato de não ter sido desenvolvido pelo governo do estado, desde a aprovação da lei, qualquer mecanismo administrativo para garantir minimamente a implementação das medidas “aprovadas por deliberação pública”. Uma consulta informal à Secretaria de Planejamento, órgão legalmente responsável por isso, comprova que o governo não criou nenhum mecanismo de acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, menos ainda das políticas prioritárias para os territórios de desenvolvimento. Se consultado o sistema contábil (através dos relatórios publicados pela Secretaria da Fazenda), por sua vez, que inevitavelmente deveria apresentar códigos de controle para execução dos investimentos pela perspectiva territorial, não se constata nenhuma forma de controle; somente aquelas tradicionalíssimas rubricas de despesa por função econômica, natureza, elemento e função, o que definitivamente não mostra nada de planejamento participativo.

Há vários relatórios e diversas informações disponíveis sobre a execução do orçamento estadual sob a perspectiva financeira. Pode-se saber quanto o governo gasta com pagamento de pessoal, com diárias, com passagens aéreas, enfim. Inobstante, não há uma informação sequer sobre quanto o governo investiu em cada um dos onze territórios de desenvolvimento.

Pode-se consultar quanto o governo gasta com educação, de forma geral, porque há mecanismos contábeis que discriminam o gasto por códigos de programação. Isso se faz com a especificação da função educação, de modo que toda despesa empenhada com essa finalidade recebe um código específico na estrutura contábil. Da mesma forma com a saúde, a segurança, a administração etc. No entanto, não é possível identificar quanto da despesa com investimento, por exemplo, foi realizada no território Entre Rios, ou no território Vale dos Guaribas.

Esses problemas institucionais comprometem a *accountability* societal, uma vez que a sociedade civil organizada não consegue fiscalizar as atividades do governo estadual. De acordo com Smulovitz e Peruzzotti (2005 apud WAMPLER, 2007, p. 19), a *accountability societal* é caracterizada

por múltiplas ações da sociedade civil organizada para expor as ações do governo que estejam em desacordo com a opinião da maioria dos cidadãos, tais como: movimentos de manifestações que acionem a mídia, denúncias às agências de controle horizontal (Tribunal de Contas, Ministério Público etc.), entre outras ações. Nesse sentido, ela complementaria o controle vertical do cidadão realizado através do direito de votar.

Utilizaremos como exemplo ilustrativo as duas principais secretarias do governo, responsável por grande parte das ações finalísticas do Estado: Secretaria de Educação e Secretaria de Saúde. Ambas são descentralizadas, possuem entrepostos em várias regiões do extenso território piauiense, pois assim requisita a necessidade de atender à demanda de cada região. Entretanto, a organização espacial dessas secretarias não guarda nenhuma relação com os territórios de desenvolvimento.

No caso da educação, há as Gerências Regionais de Educação – GREs, que são responsáveis por ações descentralizadas em diversas regiões. No entanto, a circunscrição das GREs são totalmente díspares das composições territoriais. Por exemplo, Teresina que faz parte do território Entre Rios, possui sozinha três GREs. No caso da saúde, não é nada diferente. As diretorias regionais de saúde são estruturas criadas sem qualquer relação com a composição territorial de planejamento.

Ora, pode-se argumentar que as estruturas administrativas são muito mais antigas que a perspectiva do planejamento territorial, com razão, mas já são cinco anos desde a aprovação da lei complementar n. 87/2007 e, desde então, nada foi feito para adequar essas organizações ao mandamento da lei e não há nenhum indicativo de que isso será feito, pelo menos não se percebe qualquer ação do governo quanto a essa adequação.

A efetividade do planejamento territorial participativo no caso piauiense demanda urgentemente medidas governamentais para adequação das estruturas administrativas às necessidades de participação e deliberação. Essas medidas vão desde arranjos institucionais até o estabelecimento de instrumentos de controle e monitoração dos investimentos que se pretende realizar em cada território.

Não obstante a lei mencione a criação de instituições importantes no contexto da participação popular no planejamento público, isso não é suficiente para garantir a efetividade da medida. Urge o estabelecimento

de instituições capazes de levar a cabo as medidas de participação, inclusive com garantias de funcionamento sistemático dessas instituições, como é o caso das assembleias e dos conselhos mencionados. Por outro lado, reafirma-se a carência de cultura política participativa no âmbito das discussões políticas do estado. Porém, ao invés de ser visto como limitador fatal, esse gargalo precisa ser também enfrentado pelo governo por meio de políticas de fomento à participação e ao controle social.

3.3 Tradição não associativista e os seus impactos no OP

O estado do Piauí não é reconhecido nacionalmente por uma ampla tradição associativista, como ocorre, por exemplo, com Porto Alegre. Embora, a partir da década de 1990, a cidade de Teresina tenha vivenciado algumas experiências com a participação dos cidadãos nos conselhos municipais, a maioria dos municípios do interior não apresenta esta característica na vida política. De acordo com Avritzer (2003), o Orçamento Participativo não é capaz de gerar sozinho uma infraestrutura associativista onde ela não existe, especialmente em pequenas cidades. Neste caso, o sucesso da instituição participativa está relacionado às variáveis de vontade política e capacidade financeira.

A ampla participação dos cidadãos nas assembleias municipais e o empenho em tornar-se conselheiro despertaram maior interesse entre a população do estado do Piauí no início do processo. Entretanto, após um pequeno período, os gestores perceberam que há um desinteresse na participação, sobretudo porque, como citado anteriormente, a arena de efetiva deliberação é o Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável – CEDS. Nesse caso, a discussão nos conselhos acaba sendo observada como uma “perda de tempo”, como mostra a citação a seguir:

São forças mais conservadoras que antes já exerciam função eleitoral. Então no primeiro momento de composição eram elementos importantes para apimentar o debate para enriquecer o debate. Na segunda fase, parece assim, a gente já conquistou esse espaço, então eles perderam o interesse: é melhor eu ir conversar com o governador do que ficar perdendo tempo aqui nesse conselho. Então isso para o planejamento participativo é muito ruim, para os conselheiros é muito ruim, para a democracia é péssimo.

Porque esvazia né? Os conselheiros têm sentido isso e é esse o início do ano nós estamos começando a emergir nesse debate.

Se a gente não der gás a esses conselhos a tendência é essa, é um esvaziamento e a perda de espaço, porque tem hora que na cena política não tem assim simpatia com o projeto que foi desenhado naquele momento, aí também você não ter força para fazer mudança de cenário e a gente tem que ir tentando, dialogando e ver em que medida tem brecha, tem espaço para a gente não deixar as pessoas perderem essa motivação (Entrevista com Gestor público).

Corroborando com o argumento da literatura (AVRITZER, 2003), foi possível observarmos em nossa pesquisa que um dos casos com maior sucesso do Orçamento Participativo foi o Território do Vale do Rio Guaribas. Esse território é composto por 39 municípios, todos situados no semiárido piauiense. De acordo com os gestores do estado, houve uma maior vontade política entre as autoridades desta localidade. Com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento econômico através de arranjos produtivos familiares voltados para a produção de mel e caju, os prefeitos mobilizaram-se muito mais, quando comparado com os de outros territórios. Em função disso, os gestores argumentaram que foi possível verificar uma maior atenção do governo estadual com essa região. Nesse caso, percebemos a importância da vontade política em um contexto de baixo associativismo.

Já no Território de Cocais, que apresenta histórico de uma sociedade civil mais atuante, verificamos uma maior participação dos cidadãos. A existência de movimentos sociais e associações, como é o caso do movimento das Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu, impulsionou essa participação. Nesse território, os gestores percebem uma maior participação, independente dos incentivos institucionais do Orçamento Participativo.

Boa parte de recurso pode nem combinar ainda com termo de resultado, mas eu digo assim em termos de participação, de organicidade, você vê consistência nos movimentos, nas coisas, continuidade nas lutas (Entrevista com Gestor Público).

A percepção dos gestores também é compartilhada entre os conselheiros entrevistados para esta pesquisa. Todos os entrevistados

consideraram a sociedade civil dos seus municípios pouco organizada, o que se torna um impedimento para efetivação das principais demandas. A falta de vontade política de alguns prefeitos também foi citada pelos conselheiros como um problema. Para eles, a participação ativa dos prefeitos poderia resultar em um maior ganho para o município.

4 Considerações finais

A pesquisa realizada sobre o planejamento participativo do estado do Piauí nos revelou a fragilidade do arranjo institucional da Instituição Participativa existente. A análise das relações de poder, formais e informais, nos colegiados de deliberação mostra-se fundamental para o entendimento do objeto estudado.

Do ponto de vista do desenho institucional, observamos alguns mecanismos inconsistentes com as principais características das Instituições Participativas. Em primeiro lugar, verificamos que os Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável – CTDS não possuem poder de autorregulação, tendo em vista que os critérios de decisão são definidos em uma instância superior: Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável – CEDS. Como este último é presidido pelo Governador e composto em grande parte pelos seus secretários, a deliberação permanece centralizada no executivo estadual.

Além disso, a análise dos instrumentos de planejamento e orçamento, especialmente do PPA 2008-2011, mostrou que a estrutura administrativa do estado do Piauí não segue o arranjo de territorialidade previsto em lei. Ao contrário, observamos um arcabouço institucional fundamentado em secretarias, em detrimento dos territórios. Desse modo, há um discurso de um planejamento de políticas públicas regionais baseado em programas nas áreas de saúde, educação, infraestrutura etc., mas que não se realiza na prática. O planejamento orçamentário parece mais uma “peça de ficção”, onde se cumpre apenas estritamente o que consta em lei.

A falta de cultura política associativista no estado dificulta ainda mais a efetividade dos conselhos municipais e territoriais, uma vez que, quando há uma baixa cultura participativa, os resultados das Instituições Participativas são altamente dependentes da vontade dos dirigentes políticos e do desenho institucional, que, no caso do Piauí, apresenta mecanismos

que desencorajam a participação dos cidadãos. Assim, percebemos que, nos municípios onde há um forte associativismo comunitário, temos uma maior participação da população nos conselhos e, conseqüentemente, uma maior efetividade da instituição deliberativa.

Por fim, acreditamos que o avanço das análises do processo deliberativo traz novos aspectos para a teoria democrática contemporânea. A discussão deste tema mostra que é possível uma participação política que ultrapasse a fronteira do voto, como as deliberações em assembleias e conselhos sobre a direção das políticas públicas. Entretanto, no caso do Piauí, se faz necessário aperfeiçoar o desenho institucional da Instituição Participativa, conferindo maior autonomia aos conselhos territoriais. Quanto maior a autonomia e a efetividade destes conselhos maior será a credibilidade da população em relação às instituições deliberativas.

PARTICIPATORY DEMOCRACY AND PUBLIC MANAGEMENT: A STUDY OF THE EXPERIENCE OF THE STATE BUDGETARY PIAUÍ

Abstract: This article examines the experience of Participatory Planning in Piauí, an instrument created from 2007 to broaden the participation of civil society in defining public policy of the State. The study has two central arguments. First, the large dependence of Piauí in relation to the resources of the federal government leaves little room for formulation of specific policies, hindering the implementation of policy priorities for the civil society that participates in assemblies and councils that form the Participatory Planning in the state. Second, despite the creation of a participatory institution within the state executive, noted a lack of government planning to accommodate the demands of the population. The departmentalized administrative structure does not allow for coordination between departments for the implementation of integrated policies.

Keywords: Participation. Democracy. Councils.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: NAVARRO, Z. (Org.). *A Inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortes, 2003.

_____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

_____. A Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Diálogos para o Desenvolvimento. v. 7. Brasília: IPEA, 2011.

BAIOCC, Gianpaolo. Participation, activism and politics. *Deepening Democracy*. London: A. Fung and Wright, 2002.

BARKER, Sir Ernest. *Teoria política grega*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1978.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 2 fev. 2012.

_____. *Lei Complementar Federal n. 135, de 04 de junho de 2010*, institui a Lei da Ficha Limpa. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 24 fev. 2012.

_____. *Lei Complementar Federal 101, de 05 de maio de 2000*, institui as normas de gestão fiscal responsável. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 24 fev. 2012.

_____. *Lei Federal n. 9.709, de 18 de novembro de 1998*, regulamenta a iniciativa popular, referendo e plebiscito. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 24 fev. 2012.

DE PAULA, Ana Paula Paes. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Editora USP, 1999.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

FONSECA, Igor Ferraz da. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Diálogos para o Desenvolvimento. v. 7. Brasília: IPEA, 2011.

HAYEK, Friedrich August Von. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeito e causa. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento*. v. 7. Brasília: IPEA, 2011.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai*. São Paulo: SENAC, 2001.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

O'DONNELL, Guilherme. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*. 5. 1994. p. 55-69.

_____. Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

PFEIFFER, Peter. O Quadro lógico: um método de planejar e gerenciar mudanças. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006 (coletânea – v. 1).

PIAUI. *Constituição Estadual de 1989*. Disponível em: <www.alepi.pi.gov.br>. Acesso em: 2 fev. 2012.

_____. *Lei Estadual n. 5.714, de 26 de dezembro de 2007*, institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2008-2011. Disponível em: <www.pi.gov.br>. Acesso em: 2 fev. 2012.

_____. *Lei Complementar n. 87, de 22 de agosto de 2007*, estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <www.seplan.pi.gov.br>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. Controladoria Geral do Estado. *Relatório de Avaliação do Programa Universalização do Acesso à Educação Básica. 2009*. Disponível em: <www.cge.pi.gov.br>. Acesso em: 24 fev. 2012.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. *Democracy, accountability, and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

TENÓRIO, Fernando G.; SARAIVA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

TOLFO, Daniela Oliveira. A experiência do orçamento participativo no Rio Grande do Sul (1999/2002). Disponível em: <<http://www.op-portugal.org/recursos.php?id=319>>. Acesso em: 28 ago. 2012.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

WAMPLER, Brian. *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperations, and accountability*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2007.