

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA E EDUCAÇÃO
AMBIENTAL CRÍTICA - UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO
SOCIAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**

ISROBERTA ROSA ARAUJO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE – UENF

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
AGOSTO - 2024

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA E EDUCAÇÃO
AMBIENTAL CRÍTICA - UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO
SOCIAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**

ISROBERTA ROSA ARAUJO

Tese apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Políticas Sociais do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dr. ^a Simonne Teixeira
Coorientador: Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

AGOSTO - 2024

FICHA CATALOGRÁFICA
UENF - Bibliotecas
Elaborada com os dados fornecidos pela autora.

A663 Araujo, Isroberta Rosa.

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA - UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES / Isroberta Rosa Araujo. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2024.

209 f. : il.
Bibliografia: 184 - 194.

Tese (Doutorado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2024.
Orientadora: Simonne Teixeira.

1. Participação social. 2. Orçamento público. 3. Educação Ambiental. 4. Democracia. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 361.61

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA E EDUCAÇÃO
AMBIENTAL CRÍTICA - UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM
CAMPOS DOS GOYTACAZES**

ISROBERTA ROSA ARAUJO

Tese apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Políticas Sociais do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dr. ^a Simonne Teixeira
Coorientador: Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo

Aprovada em 28 de agosto de 2024.

Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente
 ANTENORA MARIA DA MATA SIQUEIRA
Data: 13/11/2024 17:00:00-0300
Verifique em <https://validar.itii.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Antenora Maria da Mata Siqueira
Universidade Federal Fluminense /UFF

Documento assinado digitalmente
 HUMBERTO MARIO MEZA
Data: 15/11/2024 18:11:53-0300
Verifique em <https://validar.itii.gov.br>

Prof. Dr. Humberto Meza
Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ

Documento assinado digitalmente
 JULIA ERMINIA RISCADO
Data: 11/11/2024 17:16:55-0300
Verifique em <https://validar.itii.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Júlia Erminia Riscado
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/UENF

Documento assinado digitalmente
 RENATA MALDONADO DA SILVA
Data: 14/11/2024 07:43:26-0300
Verifique em <https://validar.itii.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Renata Maldonado Silva
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/UENF

Documento assinado digitalmente
 NILO LIMA DE AZEVEDO
Data: 18/11/2024 11:59:30-0300
Verifique em <https://validar.itii.gov.br>

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo (Coorientador)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/UENF

Documento assinado digitalmente
 SIMONNE TEIXEIRA
Data: 18/11/2024 08:15:21-0300
Verifique em <https://validar.itii.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Simonne Teixeira (Orientadora)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/UENF

Dedico a todas as mulheres, profissionais e mães que chegaram até aqui. Somos potência! Dedico, em especial, a minha mãe, Irani Lopes da Rosa Araujo, por ser incansável na arte do amor!

AGRADECIMENTOS

O doutorado significa, não apenas um título, mas o resultado da luta de uma mulher, mãe, filha de pedreiro e de uma professora, que conseguiu, por meio da educação 100% pública e gratuita, conhecer e alterar a realidade de sua vida e daqueles que estão ao seu redor. Por isso, agradeço a todos que se dedicam ao ensino público. Em especial, à UENF, que me apresentou uma forma crítica de pensar.

À minha família, que mesmo sem entender o que eu estava fazendo, me apoiou e lutou junto comigo para que isso virasse uma realidade. Ao meu pai Edilson, agradeço por sempre cumprir as suas promessas e ser referência de trabalho e dedicação. À minha mãe, Irani Lopes, por ser meu suporte em todos os momentos, minha referência de amor. À minha pequena irmã, que apesar da estatura, é uma mulher gigante e destemida. Meu abrigo no mundo.

Meu pequeno e grande núcleo de amor, Gael e Guilherme, que curam os meus dias com muita alegria e me fazem sonhar os melhores sonhos. Ao Gael por me proporcionar as maiores aventuras da vida, os sorrisos mais sinceros e por ser alegria e amor. Ao Guilherme Rabelo, por me ensinar o significado do amor maduro e por ser um companheiro incansável, que me apoiou em todos os momentos de angústia e me fez ver, por muitas vezes, que desistir não era uma opção.

Dedico em especial a minha eterna tia Nininha e ao tio Elias que me receberam em Campos dos Goytacazes e me deram suporte em toda minha trajetória. Obrigada por me abrirem as portas.

À Associação Raízes, por me proporcionar informações e dados sobre o projeto NEA-BC e por se manter firme, em tempos tão adversos. Mas agradeço principalmente, por me apresentar um espaço de trabalho respeitoso, solidário e de amizades verdadeiras, sempre presentes em minha vida, sobretudo, agradeço a equipe de gestão. Vocês são incríveis no que fazem e fazem amor. Agradeço em especial a Izabela Apolinário e Natália Azevedo por me responderem prontamente sempre e torcerem por mim. A Sandra Miscali pelos ouvidos atentos e apontamentos sinceros e a Rachel Carvalho pelo carinho, cuidado e disponibilidade em se fazer presente, mesmo tão distante fisicamente.

A minha orientadora Simonne Teixeira por acreditar em mim e se desafiar junto comigo nessa jornada. Ao meu coorientador, Nilo Azevedo, pela gentileza e assertividade nos apontamentos.

Aos companheiros de caminhada do doutorado, que em meio às frustrações da pandemia e do distanciamento social, se fizeram presentes.

RESUMO

A participação social no processo de elaboração de políticas públicas é um importante mecanismo de gestão ao permitir o diálogo entre os diferentes atores sociais junto ao poder público, mas apenas o processo de escuta não é suficiente para sua implementação, sobretudo no que se refere ao orçamento. A fim de conhecer a efetividade da participação social no orçamento público, por meio do estudo de caso, busca-se analisar as atividades do projeto de educação ambiental para gestão ambiental pública, o NEA-BC no município de Campos dos Goytacazes/RJ. Ancorado na proposta de uma educação ambiental crítica e libertadora, o projeto busca contribuir com sujeitos emancipados, capazes de refletir sobre o meio e a coletividade e assim, impedir ou minimizar as injustiças ambientais, por meio de uma gestão participativa. Assim, analisa-se como as intervenções no orçamento público oriundas do PEA são efetivas e em que circunstâncias nos ciclos orçamentários (2014-2017 e 2018-2021), referentes a aplicação do Plano Plurianual e demais peças orçamentárias. Para isso, a pesquisa do tipo exploratória, articulou a triangulação dos instrumentos – questionário, entrevista e análise documental – com participantes do NEA-BC (sujeitos da ação educativa e educadoras) e representante do poder público. A realização da coleta de dados obedeceu a critérios não probabilísticos por se tratar de pesquisa qualitativa, a tabulação se deu por meio de livro de códigos no Excel e a análise de dados através da análise de conteúdo. Os resultados apontam para um conjunto de processos educativos realizados pelo NEA-BC que permitiram “dialogar” com o poder público em diferentes espaços de controle social e fortalecem a gestão orçamentária participativa, todavia, apesar do número de propostas apresentadas, quatro foram aprovadas e quatro executadas. Conclui-se que, a democracia participativa constitui um elemento fundamental para a participação, contudo é preciso avançar nas formas de participação apresentadas pelo poder público, para além da consulta à população, a fim de promover a cidadania e o fortalecimento da justiça ambiental.

Palavras-chaves: Participação social; Orçamento público; Educação ambiental; Democracia.

ABSTRACT

Social participation in the process of developing public policies is an important management mechanism, as it allows dialogue between different social actors and public authorities. However, listening alone is not enough to implement the policy, especially when it comes to the budget. In order to understand the effectiveness of social participation in the public budget, this case study aims to analyze the activities of the environmental education project for public environmental management, the NEA-BC, in the municipality of Campos dos Goytacazes/RJ. Based on the proposal of critical and liberating environmental education, the project seeks to contribute to emancipated subjects, capable of reflecting on the environment and the community and thus preventing or minimizing environmental injustices through participatory management. Thus, it analyzes how interventions in the public budget originating from the PEA are effective and under what circumstances in the budget cycles (2014-2017 and 2018-2021), regarding the implementation of the Multi-Year Plan and other budget items. To this end, the exploratory research involved triangulating instruments – questionnaire, interview and document analysis – with NEA-BC participants (subjects of the educational action and educators) and representatives of the government. Data collection followed non-probabilistic criteria, as this was a qualitative study; tabulation was done using an Excel codebook and data analysis was performed using content analysis. The results indicate a set of educational processes carried out by NEA-BC that allowed for “dialogue” with the government in different spaces of social control and strengthened participatory budget management. However, despite the number of proposals presented, four were approved and four were implemented. It is concluded that participatory democracy is a fundamental element for participation; however, it is necessary to advance in the forms of participation presented by the government, beyond consulting the population, in order to promote citizenship and strengthen environmental justice.

Keywords: Social participation; Public budget; Environmental education; Democracy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Quadro esquemático da esfera pública -----	46
Figura 2 - Escada da participação cidadã -----	48
Figura 3 - A participação social desde o Brasil colonial até a reabertura democrática-----	57
Figura 4 - Ciclo das políticas públicas -----	72
Figura 5 - Modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon -----	75
Figura 6 - Ciclo orçamentário – PPA, LDO e LOA -----	80
Figura 7- Mapa dos municípios do NEA-BC -----	103
Figura 8 - Complexo temático -----	108
Figura 9 - Processos educativos desenvolvidos na Associação Raízes -----	108
Figura 10 - Instrumentos das políticas públicas -----	117
Figura 11 - Mapa de localização da Rota de esgoto da Vila dos Pescadores -	146
Figura 12 - Monitoramento de execução orçamentária no sistema de dados -	147
Figura 13 - Cartilha do orçamento público da Associação Raízes -----	151
Figura 14 - Aula pública sobre saneamento básico em Farol de São Tomé --	152
Figura 15 - Esquema do controle social no projeto NEA-BC -----	161
Figura 16 - Placa da obra de saneamento da Vila dos Pescadores em Farol de São Tomé -----	167

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Teorias democráticas -----	27
Quadro 2 - Síntese dos requisitos para democracia em Dahl -----	30
Quadro 3 - Organização política e participação popular em Nobre (1999) -----	47
Quadro 4 - Formas de participação – Pretty -----	49
Quadro 5 - Dimensões da efetividade da participação social -----	52
Quadro 6 - Avanços Participativos com a Constituição Federal de 1988 -----	59
Quadro 7 - Espaços de participação no Brasil -----	60
Quadro 8 - Tipologias de Políticas públicas segundo Lowi -----	70
Quadro 9 -Resumo comparativo entre os modelos de políticas públicas para o orçamento -----	78
Quadro 10 – Linhas de ação dos PEA -----	99
Quadro 11 – Objetivos do projeto NEA-BC por fases -----	105
Quadro 12 – Atividade desenvolvidas nos processos educativos -----	110
Quadro 13 - Processos educativos desenvolvidos de 2012 a 2018 -----	111
Quadro 14 – Espaços colegiados de atuação do projeto NEA-BC -----	113
Quadro 15 – Organograma do projeto NEA-BC -----	115
Quadro 16 – Planejamento orçamentário -----	128
Quadro 17 - Diretrizes para participação social na elaboração das peças orçamentárias -----	132
Quadro 18 - Canais de divulgação dos atos públicos -----	134
Quadro 19 – Respondentes ao questionário do OP por bairro -----	136
Quadro 20 – Processos diagnósticos desenvolvidos em Farol de São Tomé -	145
Quadro 21 – Processos formativos desenvolvidos em Farol de São Tomé ---	148
Quadro 22 – Proposta da oficina de orçamento público do Pró Lideranças III -----	
	155
Quadro 23 – Propostas apresentadas pelo projeto NEA-BC no ciclo orçamentário do PPA (2014-2017) -----	157
Quadro 24 – Propostas apresentadas pelo projeto NEA-BC no ciclo orçamentário do PPA (2018-2021) – audiências do orçamento participativo -----	160
Quadro 25 – Propostas apresentadas pelo projeto NEA-BC à PPA, LDO e LOA 2018 -----	161

Quadro 26 - Propostas apresentadas pelo projeto NEA-BC Plano diretor, LDO e LOA 2019 e 2020 -----	162
Quadro 27– Propostas no orçamento público Estação de tratamento de esgoto - -----	165
Quadro 28 – Proposta no orçamento público de curso profissionalizante -----	168
Quadro 29 - Proposta no orçamento público de Educação Ambiental Crítica -	169

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - O preço da democracia participativa -----	31
Tabela 2 - Principais teorias dos fundadores do conceito de políticas públicas	67
Tabela 3 - Receita total realizada no município de Campos dos Goytacazes por período -----	119
Tabela 4 - Temas estratégicos prioritários no município apontados por consulta on-line -----	138
Tabela 5 - Temas necessários e prioritários apontados em audiência pública do PPA em 2017 -----	139
Tabela 6 – Temas prioritários da segunda rodada -----	141

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Aspecto religioso -----	171
Gráfico 2 – Nível de instrução -----	172
Gráfico 3– Atividades formativos de mais relevância para a participação social - -----	173
Gráfico 4 – Atividades para identificação dos gastos públicos -----	174
Gráfico 5 – Relevância dos espaços de controle social no orçamento público -----	174
Gráfico 6 – Resultados do projeto NEA-BC em Farol de São Tomé -----	175

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AML	Assistente de Mobilização e Logística
APs	Audiências Públicas
CEOP	Comissão Especial do Orçamento Participativo
CF	Constituição Federal
CGEAM	Coordenação Geral de Educação Ambiental
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COMAMSA	Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DP	Diagnóstico Participativo
EMHAB	Empresa Municipal de Habitação Urbanização e Saneamento de Campos dos Goytacazes
ELPN	Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear
GT	Grupo de Trabalho
GGL	Grupo Gestor Local
GOP	Gestão Orçamentária Participativa
IBAMA	Instituto Brasileiro de Recursos Renováveis
IPs	Instituições Participativas
LDO	Lei de diretrizes orçamentárias
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LOA	Lei orçamentária anual
LP	Licença Prévia
LRF	Lei de responsabilidade fiscal
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério das Minas e Energia
NEA-BC	Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos
NO	Núcleo Operacional
OP	Orçamento participativo
PEA	Projeto de Educação Ambiental
PEA-BC	Projeto de Educação Ambiental da Bacia de Campos
PNEA	Política Nacional de Educação Ambiental

PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PP	Política Pública
PPP	Projeto Político Pedagógico
PPA	Plano plurianual
PPGPS	Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais
PRONEA	Programa Nacional de Educação Ambiental
PT	Plano de Trabalho
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
QDD	Quadro de detalhamento de despesa
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO -----	17
CAPÍTULO 1- Democracia, participação social e gestão pública -----	24
1.1 Revisitando as teorias democráticas -----	24
1.1.1 Democracia representativa e sua caracterização -----	27
1.1.2 Democracia deliberativa e participativa -----	33
1.2 O lugar da participação social e sua efetividade -----	44
1.2.1 Revisitando o conceito de participação social -----	44
1.2.2 Efetividade da participação social-----	50
1.3 Democratização e construção do processo participativo e entraves no Brasil -----	55
1.3.1. Debate sobre a participação social no Brasil -----	56
 CAPÍTULO 2 –Políticas públicas e a participação social – diretrizes legais e operacionais -----	66
2.1. As políticas públicas e sua sistemática -----	66
2.1.1. Os tipos de políticas públicas e arenas de poder-----	69
2.1.2 O ciclo das políticas públicas -----	72
2.2. O processo decisório e a formação de agendas políticas -----	74
2.3. Gestão orçamentária (participativa) e seus dispositivos -----	79
2.3.1 O Orçamento Participativo -----	84
 CAPÍTULO 3 – Educação ambiental e o processo de democratização da participação social no NEA-BC-----	89
3.1. A legislação ambiental no Brasil -----	89
3.2. A política pública de educação ambiental -----	94
3.2.1 A educação ambiental crítica e a gestão ambiental pública no licenciamento ambiental -----	96
3.3. Os programas de educação ambiental no licenciamento de petróleo e gás - -----	98
3.4 – Projeto NEA-BC e democratização da participação -----	101
3.4.1 A sistematização dos saberes e fortalecimento da participação social: metodologia e práxis -----	107

3.4.2 O saber fazer – estrutura institucional, corpo de trabalhadores e instrumentos analíticos -----	115
3.4.3 O saber fazer e o recorte territorial -----	118
 CAPÍTULO 4 – Projeto NEA-BC e os caminhos de participação social – ações efetivas -----	122
4.1 Estrutura metodológica -----	122
4.2. Estrutura de participação social em Campos dos Goytacazes -----	129
4.2.1 - O processo participativo implementado e a gestão pública -----	133
4.3 A gestão ambiental pública do NEA-BC na gestão orçamentária -----	143
4.3.1. Gestão participativa e os processos diagnósticos -----	144
4.3.2 Gestão participativa e os processos formativos-----	147
4.3.3 Gestão participativa e os processos interventivos-----	153
4.3.3.1. Gestão orçamentária participativa e o ciclo orçamentário do PPA (2014-17) -----	153
4.3.3.2. Gestão orçamentária participativa e o ciclo orçamentário do PPA (2018-21) -----	158
4.4 A efetividade da participação -----	165
4.5 Os sujeitos da ação participativa e seu olhar para participação social ----	170
4.5.1 – O olhar dos participantes do projeto -----	171
4.5.2 – O olhar da equipe do projeto NEA-BC -----	176
4.5.3 – O olhar do poder público -----	179
 Considerações finais -----	181
 Referências Bibliográficas -----	184
 Anexo I – Questionário	
Anexo II – Roteiro das entrevistas	

INTRODUÇÃO

Uma história popular narra a saga de um governante que resolveu se disfarçar e caminhar à noite pelas ruas da capital, pois era o único modo de saber o que as pessoas comuns pensavam a seu respeito. Seria inútil interrogar os ministros, pois o mais provável era que só respondessem o que o monarca queria ouvir. Podia recorrer a informantes que ouvissem às escondidas as conversas em tavernas e outros locais públicos, e em seguida o relatassem sobre o que ouviram, mas as suas informações não seriam confiáveis, pois eram pessoas pagas para produzi-las regularmente, tivessem ou não descoberto alguma conversa sedicosa. De qualquer modo, nem mesmo espiar e escutar as conversas das ruas proporcionaria ao monarca a oportunidade de saber tudo que desejava e precisava, portanto, ouvir o povo de forma aberta e clara seria a melhor opção¹.

A trama acima faz referência a um sistema político monárquico, onde a escuta e participação da população serviriam apenas de instrumentos para manutenção do poder como nos apontou Maquiavel em sua obra *O Príncipe*. Mais tarde, esses processos de escuta foram incorporados ao sistema político por meio do modelo democrático, mas ainda de forma incipiente. Os modelos políticos foram atualizados e ordenados considerando o contexto histórico de cada país, as relações econômicas e as disputas de poder, o que ainda hoje se faz latente. Da mesma forma, o processo de escuta foi se aperfeiçoando e atualmente, discutimos a institucionalização da participação social, seus resultados e impactos, reconhecidos enquanto mecanismo de construção de políticas públicas que amenizem as desigualdades sociais, assim como o exercício do controle social.

No Brasil, a participação social foi instrumentalizada ao final da década de 80 com a redemocratização do país e o estímulo às instituições participativas (IPs), por meio dos conselhos gestores, orçamento participativo (OP), conferências, audiências públicas, dentre outros. Esses espaços tornam público

¹ Adaptado do conto popular extraído da reportagem com o tema A ignorância na política e a política da ignorância, publicado na revista Piauí, por Peter Burke | Edição 168, setembro, 2020. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/ignorancia-na-politica/>>

e inclusivo o processo de tomada de decisão, dando a ele legitimidade e poder para impactar positivamente nos resultados das políticas públicas ao aproximá-las daqueles que são por elas afetadas e garantem o exercício da cidadania.

Dentre as IPs, chama a atenção o OP, que tem suas primeiras experiências no país nos anos 80 e apresenta-se como um instrumento a partir do qual sociedade civil (cidadãos e entidades) participa diretamente das decisões de gastos do governo e de fiscalizar a gestão orçamentária (SANTOS, 2010). Essa talvez fosse a solução para a questão do governante, indicada inicialmente, mas no Brasil, apesar de diretrizes para a sua institucionalização na Constituição Federal (CF) de 1988 e no Estatuto das Cidades, não é um modelo político de amplitude no país. Em 2016, 350 municípios dos 5570 adotaram o mecanismo². Nos lugares em que sua implementação foi realizada, enfrenta-se outras questões referentes aos interesses políticos, conhecimento técnico, atuação e interesse da sociedade civil.

Aqui, estão referenciadas duas importantes questões em relação à política nacional. A primeira delas é a que trata da participação social, enquanto processo de intervenção da sociedade civil nas políticas públicas e a segunda, que corresponde ao orçamento público, enquanto instrumento de gestão dessas políticas. Ambas correspondem a espaços de disputa e de poder e, portanto, são delicadas de serem abordadas quanto à sua operacionalidade. Ainda assim, extremamente relevantes para compreensão dos avanços na democracia nacional.

Criar espaços de fala não implica na inclusão dos atores sociais no processo de gestão, ou seja, não concretiza o processo de participação, tampouco contribui para autonomia dos sujeitos e dos grupos sociais. É necessário conhecer como ocorrem os processos de tomada de decisão, seja na sociedade civil, seja no Estado e na sua inter-relação. A formação da agenda política, o jogo de interesses, as coalizões entre governos e os interesses partidários têm um peso relativo sobre as tomadas de decisões políticas e o orçamento público é um dos cenários dessas disputas. Por outro lado, existem processos de fomento à participação social que fortalecem as ações da sociedade civil e a forma como exercem o controle social. É o caso dos projetos

² Rede Orçamento Participativo Brasil.

de educação ambiental ligados ao licenciamento ambiental federal que visam promover a educação no processo de gestão ambiental pública.

As políticas ambientais resultam de inúmeras lutas, em âmbito nacional e internacional, mas sobretudo, a criação do Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA) e a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) em 1999 fortaleceram as diretrizes de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de programas e projetos de educação ambiental (PEA) por meio da educação ambiental crítica, que dentre outros propósitos, visa construir conhecimentos e fortalecer a autonomia dos grupos sociais quanto a democratização e a participação popular ³nas decisões sobre a questão ambiental. Logo, a atuação em espaços de controle social (conselhos gestores, conferências, sessões da Câmara, audiências públicas com diversos fins e no OP) passam a ser fomentadas, de acordo com as diretrizes de ação dos projetos em questão, mas sempre mediada pela proposta de uma educação crítica, com a organização de “momentos e espaços de troca de saberes para troca de conhecimentos e habilidades para o desenvolvimento de atitudes” (IBAMA, p. 10).

Importa destacar que há uma multiplicidade de fatores que podem contribuir ou impedir o processo participativo e uma análise holística de todos eles se faz complexa e até mesmo reducionista. Talvez por isso, o tema seja objeto de inúmeros estudos e pesquisas que se dedicam a conhecer a eficiência dos processos participativos, com a análise dos mecanismos que viabilizam sua realização e sua instrumentalização, na formação de uma cultura política. No entanto, abordar a participação social, considerando o papel empreendido por uma política pública destaca-se por corresponder a uma nova perspectiva da participação, por se tratar de organizações que atuam junto ao poder público com indicação de propostas no orçamento público e no monitoramento destas propostas, ainda que orientados por diretrizes específicas, como a legislação vigente e os planos de trabalho (PT).

Nosso objetivo de pesquisa é conhecer a efetividade da participação social no orçamento público tendo como objeto de estudo as atividades desenvolvidas pelo PEA e para tal, selecionamos o projeto Núcleo de Educação

³ LOUREIRO, 2009, p.20.

Ambiental da Bacia de Campos (NEA-BC). Este PEA, tem suas atividades realizadas em 13 municípios da Bacia de Campos desde 2009 e visa contribuir para a mitigação dos impactos ambientais decorrentes da exploração de petróleo e gás na região, por meio de formação continuada dos sujeitos da ação educativa⁴ de forma a qualificar e favorecer um diálogo simétrico, ou o mais próximo disso, entre sociedade civil e poder público. A escolha do projeto tem relação ainda com a minha trajetória enquanto pesquisadora e neste momento, peço licença para falar em primeira pessoa, pois vou colocar aqui a minha posição, não apenas como estudante do doutorado, mas como trabalhadora da Associação Raízes, nas atividades do projeto NEA-BC, desde 2014. Inicialmente, como educadora social e depois, como pesquisadora social, sempre estive em contato com o processo de construção do conhecimento e sobretudo, do acompanhamento dos resultados. Dentro dessa trajetória, sempre me chamou a atenção a inovação da participação social, orientada por um projeto de educação ambiental crítica, com estrutura e fomento de estratégias de controle social. Conhecer a efetividade dessa participação é significativo, para além dos indicadores do projeto, mas para construção do processo de democratização e, por isso, objeto desta pesquisa de tese. Encerro aqui minha fala na primeira pessoa do singular.

A pesquisa justifica-se pela proposta de uma gestão participativa, como diretriz do projeto, mas também das legislações orçamentárias, como é o caso do disposto no art. 44 do Estatuto da Cidade, que apresenta a gestão orçamentária participativa (GOP) como diretriz e traz a participação popular para os mais diversos meios de deliberação sobre os gastos público. O diferencial ofertado por esses projetos é uma estrutura participativa contínua, no controle das propostas ao longo do processo de elaboração, mas também em suas execuções. Para isso, serão acompanhadas as propostas de políticas públicas indicadas por esses grupos e se elas têm maior efetividade que a dos demais, a partir de sua incorporação e implementação, assim como os impactos que elas geram na vida da comunidade. Não obstante, será analisado o cenário político

⁴Denominação dada ao público atuante nos projetos de educação ambiental.

do período e como as agendas políticas contribuíram para sua consecução. Utilizaremos como estudo de caso as atividades desenvolvidas pelo projeto NEA-BC no município de Campos dos Goytacazes. O município é atendido por projetos de educação ambiental desde 2008, com atuação expressiva no orçamento público em função das rendas petrolíferas que afetam diretamente as políticas públicas municipais e por isso, apresenta-se como um cenário favorável para conhecermos a efetividade da participação e do controle social no âmbito do PEAs. Outra importante experiência do município é a implementação do OP, o que nos permite analisar a efetividade da participação social para dois ciclos orçamentários diferentes, observando que um deles, referente a 2014-2017 não existia o OP, enquanto no período seguinte, 2018-2021, já existia. Dessa forma, será possível conhecer a atuação do PEA em virtude de uma maior abertura do poder público ou não.

Na busca para alcançar o objetivo geral da pesquisa, busca-se nos objetivos específicos:

- descrever o processo de capacitação e incentivo à participação social desenvolvidas no NEA-BC junto às lideranças comunitárias e sociedade civil organizadas;
- identificar as ferramentas de intervenção social que contribuem com o processo participativo;
- verificar a incorporação das propostas populares no orçamento público;
- analisar a implementação das propostas incorporadas nas políticas públicas municipais.

Partindo desse panorama, as seguintes questões foram levantadas para nortear a construção deste trabalho:

- Em que medida os projetos de educação ambiental contribuíram para fomentar a participação social no orçamento público?
- Quais as estratégias e métodos de organização do PEA NEA-BC para atuar no orçamento público?
- Quais políticas públicas foram executadas a partir das reivindicações populares?

Com vistas a responder aos problemas postos anteriormente, levantou-se a hipótese de que a participação no orçamento público, por meio de

capacitação e fomento de estratégias como as que acontecem nos PEAs tem maior efetividade que as dos demais grupos sociais.

O estudo de caso, por meio de uma análise exploratória, buscou analisar as ações pedagógicas e de controle social desenvolvidas pelo projeto entre os anos de 2013 e 2020. Esse recorte temporal, além de coincidir com o período do ciclo orçamentário, também coincide com a realização das primeiras atividades do NEA-BC no orçamento público. Para tratar desses temas, dividimos a pesquisa em quatro capítulos, além do introdutório.

No capítulo 1, denominado “Democracia, participação social e gestão pública” abordamos a relação entre os conceitos de Democracia Representativa e Democracia Participativa para melhor compreensão de suas características e princípios. Por meio dessa revisão de conceitos e autores, é possível traçar paralelos entre a teoria política e as dificuldades enfrentadas quando da efetiva aplicação dos modelos na prática. A Democracia Representativa tem um papel preponderante e recebe influência da Participativa, sendo que são incorporadas características e ações tipicamente encontradas na Democracia Participativa. O capítulo abordou o conceito de participação social, os marcos teóricos para sua análise, assim como o de efetividade e as estratégias incorporadas aos estudos em âmbito nacional para identificá-las. Por fim, foram introduzidos alguns marcos conceituais e instrumentais para o debate sobre a participação social no Brasil a partir das instituições participativas (IPs).

No Capítulo 2, “políticas públicas e a participação social – diretrizes legais e operacionais” busca-se compreender o processo de elaboração das políticas públicas, tanto as setoriais, quanto às orçamentárias e como elas são influenciadas pelos diferentes agentes sociais. Apresenta-se ainda o conceito de gestão orçamentária participativa como elemento normativo e salutar a processo de participação orçamentária e de políticas públicas.

O capítulo 3, “Educação ambiental e o processo de democratização da participação social”, engloba o processo de construção da participação na gestão ambiental pública no Brasil e sua estruturação normativa. Aborda ainda os processos teóricos metodológicos desenvolvidos no projeto NEA-BC e as suas formas de fazer controle social.

No capítulo 4, “projeto NEA-BC e os caminhos de participação social – ações efetivas” apresenta-se os resultados da análise documental, dos

questionários e entrevista acerca da participação social dos integrantes do NEA-BC na gestão ambiental pública.

Por fim, salientamos que este trabalho está vinculado ao Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais (PPGPS), na linha Educação, Cultura, Política e Cidadania, à medida que aborda questões referentes à democracia, cidadania e participação social na gestão ambiental pública. Em sua elaboração, não trago apenas os resultados da minha pesquisa de pós-graduação, mas também da minha atuação profissional como pesquisadora social da Associação Raízes para execução das ações do projeto NEA-BC e por isso, me apresento também como uma idealista do processo de participação para transformação social.

CAPÍTULO 1- DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO PÚBLICA

“A experiência histórica mostra que do fundo da opressão e do desespero surgem, sempre, movimentos sociais de diferentes formas que mudam as mentes e, através delas, as instituições” (Castells, 2018)

1.1 Revisitando as teorias democráticas

A relação entre Estado e participação social está associado à consolidação do processo democrático, o que traz em seu bojo diferentes conceitos e abordagens. Ao falar de democracia, referimo-nos a um conceito amplo e com variações em função do lugar, do tempo histórico e do povo envolvido (Dahl, 2009). A inauguração do conceito, ainda na Antiguidade Clássica, faz alusão ao governo exercido pelo povo, compreendidos como os cidadãos livres, ou ainda, governo exercido pelos pobres, que segundo estudo da filósofa Reis (2018, p.46) seria composto por “grupos de pequenos comerciantes, marinheiros, lavradores, artesãos”, excluindo assim mulheres, escravos e estrangeiros. Ainda que se apresente como um sistema excludente, os chamados cidadãos participavam diretamente da formulação e execução tanto da legislação, como de decisões políticas e jurídicas relativas à cidade. Já nessa época foram empreendidas duras críticas ao sistema, como as realizadas pelo filósofo Platão⁵, ao compará-la com uma nau desgovernada, na qual uma turba de marinheiros ignorantes, alijando arbitrariamente de seu posto aquele deveria estar à frente da embarcação (o piloto), conduziam o navio pelos mares sem qualquer tipo de perícia ou conhecimento. Além de abordar os perigos da demagogia contida no exercício político democrático, sua crítica compreendia a ideia de que a gestão pública requer uma determinada competência epistêmica e quando esta não fosse possível, a administração seria realizada por aqueles sem aptidão intelectual, de forma a promover o amadorismo e o dilettantismo como práticas políticas correntes e cotidianas. Com isso, o pensador questiona a capacidade intelectual (cognitiva) e ética de seus participantes, pois as considera elementos basilares para organização da pólis, concebida por ele, não apenas como espaço para concessão de objetivos materiais (segurança, o bem-

⁵ As ideias do pensador estão dispostas no livro A República, VI, 488 e 489 a C, p. 17.

estar, a produção de riquezas), mas também, como o lugar no qual deveria prevalecer a justiça e a virtude. Indicava assim a sofocracia⁶ como modelo político ideal (Oliveira, 2014).

O que se observa na teoria de Platão é uma crítica a capacidade do povo em participar/dirigir os rumos da cidade e nesse mesmo sentido, o debate sobre o sistema, sobretudo a participação social é retomado nas teorias modernas a partir do século XVIII, que dentre outros argumentos, é utilizado para se referir a incapacidade popular de atuação direta no Estado, como nos aponta a perspectiva da democracia representativa, num debate procedural, defendidos por pensadores como Schumpeter e Robert Dahl. Nesse mesmo período, tem-se a defesa da democracia participativa, abordada por Rousseau (1999), ao considerar a pólis grega como inspiração de modelo democrático, a partir do qual os cidadãos poderiam dar voz aos seus interesses, embora reconhecesse as dificuldades para sua implementação e por isso, sugere uma nova forma de governo republicano, no qual os representantes fossem delegados e buscassem, por meio do contrato social, colocar em prática a vontade geral (soberana), superior à vontade dos indivíduos.

Ainda que a ideia de democracia seja universalmente popular e amplamente debatida, o conceito parece ter um significado comum entre os pensadores, que de um lado apresentam a ideia popularizada de governo do povo e de outro, sua relação direta com o processo eleitoral, como escolha de seus representantes. Para Bobbio (2000) as democracias antigas, tal como as tratadas por Platão, tinham um conceito de povo restrito a um pequeno número de cidadãos responsáveis pelas decisões coletivas, enquanto nas democracias modernas, a totalidade dos cidadãos não pode reunir-se em um mesmo espaço, o que exigia a representação de seus interesses por alguém eleito. As mudanças socioeconômicas, os contextos históricos e a demanda relativa às políticas públicas inclusivas e igualitárias demandaram um novo modelo de democracia, adequado a esta realidade. A democracia moderna então propõe um debate que atravessa a questão da participação social, sob duas perspectivas, sendo a primeira com a atuação do povo de forma direta e proporcional, porém limitada

⁶ Teoria política de Platão, na qual a cidade deveria ser dirigida pelos mais sábios, que no sentido platônico, refere-se a aqueles que desenvolveram o bem, a ética e a verdade. Seriam os homens justos, capazes de direcionar os demais, com relação à vida pública.

a estrutura participativa e a segunda coloca o povo num papel limitado, condicionado ao voto.

Em qualquer um dos modelos apresentados, aborda-se um sistema político que debate o processo participativo, seja para integrá-lo ou criticá-lo. Assim, nosso objetivo neste capítulo é construir um arcabouço teórico que permita compreender o conceito de democracia participativa, abordando sua constituição e entraves, sobretudo no cenário brasileiro e os elementos da participação social que contribuem para o orçamento público.

Ainda que a teoria democrática se apresente sobre diferentes vertentes, tais como modelos democráticos como o liberal/procedimental, o participativo, multiculturalista, o deliberativo e o republicano cívico, nos dedicamos a explorar os modelos de democracia representativa⁷ e a democracia deliberativa/participativa e seus principais expoentes (Quadro 1) por contribuírem diretamente com o debate sobre a participação popular, a partir de conceitos como soberania popular, bem comum e a vontade geral/do povo.

Quadro 1 – Teorias democráticas

⁷ A democracia representativa também é citada na literatura como formal, institucional ou procedural, enquanto a democracia participativa pode receber a denominação de democracia substantiva.

Vertentes teóricas	Principais características	Pensadores
Representativa	<ul style="list-style-type: none"> - Sufrágio universal como legitimação da representação das vontades dos cidadãos; - Voto como maior instrumento de responsabilização dos representantes; - Tendência ao elitismo democrático; - Competição pela liderança; - Entendimento da participação popular como possibilidade de instabilidade da democracia. 	Schumpeter, Dahl, Sartori
Participativa	<ul style="list-style-type: none"> - Participação direta dos cidadãos na tomada de decisão governamental; - Igualdade política entre atores sociais; - Expectativa de evolução cívica com o fomento da participação; - Absorção mais efetiva e direta das demandas dos cidadãos. 	Patemam, Mill, Rousseau, Benhabib, Arnstein
Deliberativa	<ul style="list-style-type: none"> - Discussão de temas públicos envolvendo os cidadãos; - Legitimização das decisões tomadas pelo governo; - Entendimento do cidadão como capaz de governar a si próprio; - Prevalência da vontade da maioria por acatar a voz de todos os envolvidos. 	Habermas, Macpherson

Fonte: Adaptado de Arruda e Teixeira (2016, p. 5)

1.1.1. Democracia representativa e sua caracterização

Norberto Bobbio (1989) qualifica a democracia representativa, modelo alternativo à proposta da democracia clássica no cenário moderno, como o conjunto de regras fundamentais que estabelece quem possui a autorização outorgada pela maioria de tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Logo, determinante para a passagem do poder de decisão do povo para um grupo de representantes eleitos. Para abordar conhecer o sistema político, e como ele se contrapõe à ideia de participação ativa, apresentar-se-á às obras de Schumpeter (1961), Dahl (2005) e Sartori (1994) e a forma como elas se desenvolveram.

A primeira abordagem aqui proposta é a do economista austríaco, Schumpeter (1961, p. 295), que traz uma perspectiva realista do modelo em questão, definindo-a como um “(...) arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa)”, um método para escolha dos dirigentes políticos, a partir do qual o indivíduo adquire o poder de decisão

mediante a competição pelos votos do eleitor, reduzindo o papel dos cidadãos ao processo eleitoral ou pleitos políticos, tais como participação em partidos políticos e análise dos candidatos. Assim, o autor defende um sistema de governo aprovado pelo povo e não para o povo, contrariando o modelo clássico ou mesmo aquele apresentado no século XVIII, no qual o povo detém o poder da tomada de decisão, pois, segundo ele: “o povo, como povo, não pode jamais governar ou dirigir realmente” (SCHUMPETER, 1961, p. 301).

Sobre a capacidade de decisão dos eleitores, Schumpeter (1984, p. 326) afirma que “[...] são maus juízes, frequentemente corruptos e muitas vezes até mesmo são maus juízes de seus próprios interesses de longo prazo, pois apenas a premissa de curto prazo diz alguma coisa politicamente e apenas a racionalidade de curto prazo se afirmar de modo efetivo”. Como traduzido por Pateman (1992, p. 14), para Schumpeter: “A massa eleitoral é incapaz de outra coisa que não seja o estouro da boiada”, logo, seus líderes precisam estar sempre atentos e possuir iniciativa para tomada de decisões.

Sua crítica está associada ao caráter ideológico que a democracia tomou, impedindo-a de ser analisada e debatida racionalmente e por isso, sua prática torna-se vazia de sentido. Associa o fator ideologia ao credo religioso, que cria diretrizes próprias a forma de pensar de cada população e impede que o sistema democrático seja visto como um método, passível de ser discutido racionalmente (Pateman, 1992, p. 324), mas como coloca (Barreto, 2006, p. 16), torna-se uma bandeira, utilizada como instrumento de mobilização nas disputas de poder, aplicadas a comunidades pequenas e com baixo grau de complexidade. Propõe então a democracia procedural e minimalista como caminho. Por democracia procedural, comprehende-se um sistema de regras para a escolha de lideranças e esses sim, teriam o poder de tomada de decisões políticas. Já por minimalista, com pouco ou nenhum valor substantivo, como um arranjo para formalizar as decisões coletivas pelo voto popular, ou seja, um método político. A aplicação desse modelo concederia vantagens por desdobrar-se em procedimentos técnicos como a elaboração de regras eleitorais visto que a participação direta dos cidadãos é desfavorável para a consolidação da democracia.

Assim como em Schumpeter, para Robert Dahl, a democracia também seria um método de governo, orientado à sua escolha, “a contínua

responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais" (DAHL, 1997, p. 25). No entanto, o autor afirma que nenhum país conseguiu desenvolver o modelo político de forma plena, aproximando-se em algumas características, mas não em sua totalidade. Denominou essa aproximação como poliarquia, concebida como "regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública" (DAHL, 2005, p. 31).

O funcionamento do sistema político numa poliarquia está representado em duas categorias de análise que seriam a "participação política" e "competição política". A participação política diz respeito à inclusão da maioria da população no processo de escolha dos líderes e governantes; enquanto a dimensão da competição política envolveria a disputa pelo poder político que pode levar ao governo. Quanto mais próximo dessas categorias, mais próximo de um regime democrático.

O autor cria três condições gerais para se chegar próximo ao ideal democrático, amparado pelo pressuposto de que o governo deve ser responsável pelas preferências dos seus cidadãos – considerados politicamente iguais, ainda que deixe claro que apenas elas sozinhas não são suficientes para a promoção do modelo democrático. São elas: "1^a. De formular suas preferências; 2^a. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; 3^a. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência" (DAHL, 2005, p. 26).

Para que essas três condições/preferências sejam possíveis, apresenta oito garantias institucionais que funcionam como uma espécie de instrumento para desenvolvimento do processo democrático, descritas a seguir: 1. Liberdade de formar e aderir a organizações, 2. Liberdade de expressão, 3. Direito de voto, 4. Elegibilidade para cargos públicos, 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio, 5. Direito de líderes políticos disputarem votos, 6. Fontes alternativas de informação, 7. Eleições livres e idôneas, 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. Tanto as condições do processo democrático, quanto às garantias institucionais estão sintetizadas no quadro 02.

Quadro 02 – Síntese dos requisitos para democracia em Dahl

Condições	Garantias institucionais
I. Formular preferências II. Exprimir preferências III. Ter preferências igualmente representadas na conduta do governo.	1. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio; 6. Fontes alternativas de informação; 7. Eleições livres e idôneas; 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Fonte: Adaptado de Dahl, 205.

A partir do momento em que essas garantias se consolidem, logo as três preferências acima também serão concretizadas, permitindo assim a existência de uma democracia de fato. Contudo, ao considerar essas características, correlacionando-as à realidade empírica, Robert Dahl argumentou que as democracias contemporâneas são caracterizadas menos por uma imediata participação popular, e mais pelo controle que grupos exercem sobre líderes políticos e centros de decisão, a partir de uma pulverização de influências.

O pensador também chama a atenção para a dimensão que o tamanho da população pode ter no processo democrático, pois segundo este, quanto menor a unidade, maior sua capacidade participativa. O contrário também é verdadeiro, o que legitima o processo representativo (1998, p.110). Num exercício imaginário (tabela 1) para identificar as formas de participação direta, é possível perceber como seria sua aplicabilidade na prática.

Tabela 1 – O preço da democracia participativa

Total de tempo disponível por pessoa – 10 minutos			
Número de pessoas	Minutos	Horas	Dias (jornada de 8 horas)
10	100	1h40	-
20	200	3h20	-
50	500	8h30	1
500	5000	83h	10
1000	10.000	166h	20
5000	50.000	833h	104
10000	100.000	1666h	208

Fonte: adaptado de Dahl, 2001.

Se o tempo de fala das pessoas aumenta, logo, aumentará o tempo para processá-la e encaminhá-las, o que apresenta um empecilho à participação do homem comum. De acordo com Barreto (2006, p. 55), além do tempo, existe uma incapacidade técnica do Estado para tratar questões políticas que fujam a esfera privada de ação ou mesmo, lidar com o baixo interesse popular para estar nesses espaços.

Patemam (1992), ao analisar a obra de Dahl, atenta para o que o autor chamou de perigo da participação do homem comum, quando a poliarquia exigiria a atividade política, ao mesmo tempo que impõe uma complexidade nas relações, inexequíveis aos grupos de baixo poder aquisitivo, que apresentam baixo índice de atividade política e personalidades autoritários. Ou seja, trata-se de um perigo à estabilidade do sistema democrático.

Os dois autores em questão abordam a teoria democrática por meio da realidade prática, como método, que debate o processo de participação e sua face real. Nesse mesmo sentido, Giovanni Sartori, buscou um meio termo para o conceito de democracia, fazendo um paralelo entre a concepção racionalista e a empírica, abordando dois aspectos importantes ligados ao processo democrático. No primeiro deles buscou defender os interesses das minorias, de como evitar que o princípio da maioria, que caracteriza o regime democrático, leve à exclusão das minorias e o segundo, apresenta a questão de como seria possível viabilizar a democracia em larga escala, ou seja, para grandes Estados.

Influenciado por sua vertente realista, apoiado na busca por uma democracia possível ao cenário político contemporâneo, propõe uma teoria democrática do tipo verticalizada, na qual o poder é fragmentado em unidades de decisão diminutas denominadas “comitês”, que tendem a se proliferar no regime democrático, garantindo um ambiente político plural e competitivo análogo ao funcionamento da instituição de mercado (RIBEIRO, 2010; LEISTER; CHIAPPIN, 2013). Apresenta assim um modelo democrático do tipo representativo e elitista, quando condiciona o papel do povo ao de eleitor, ou seja, restringe o papel do cidadão ao voto. De acordo com Sartori (1994, p. 25):

Se a democracia garante, como realmente o faz, o direito de decidir o destino de todo o povo, então, as opiniões que indicam um consenso ou, inversamente, uma discordância generalizada em relação ao governo, são opiniões expressas pelos eleitores em geral, nas eleições, e somente através das eleições.

Segundo Sartori (1994), a garantia da democracia estaria tanto no exercício, com a realização de eleições livres, como no acesso à informação para a constituição de opinião pública, visto que as eleições livres sem direito à informação e opinião pública não têm efeitos práticos e ferem o conceito da soberania popular. Assim, as eleições ou o processo eleitoral seriam um mecanismo que garante a democracia indireta, pois o eleitor delega ao representante o poder de decisão. O representante, eleito, torna-se sensível às demandas de seus eleitores. Contudo, o processo democrático não contabiliza apenas o voto em si, mas todo o processo de organização das eleições, a formação de opiniões, a disseminação da informação, o que para o autor caracteriza que as eleições são um meio para que se tenha um governo sensível às demandas populares. Portanto, a possibilidade de a democracia participativa (ou o chamado modelo horizontal de democracia) acontecer seria reduzida ou quase nula no cenário histórico atual. Incentivá-la atrapalha a continuidade do sistema de dimensão vertical por meio de comparações constantes.

Na mesma linha de Schumpeter, a definição de Sartori não se baseia no ideal da participação direta no processo de tomada de decisões, representando um discurso de cunho elitista, mas também de caráter autoritário, preocupado em compreender o funcionamento da democracia tal como ela se manifesta, mas

também em contribuir com estrutura de pensamento que permitam que elas se mantenham ativas.

As teorias elitistas, são assim conhecidas por restringirem o exercício da soberania popular ao momento de escolha de seus representantes (Ribeiro, 2010, P. 441), ou seja, o processo democrático fica restrito ao voto. Encontramos na teoria de Macpherson uma crítica ao modelo proposto na democracia liberal, na qual as teorias pluralistas elitistas, representadas principalmente por Dahl e Schumpeter, um meio de equilíbrio, como “um método de escolher e legitimar governos” (MACPHERSON 1991, p. 164). Dessa forma, “os líderes partidários são os empresários, e os eleitores, os consumidores” e o “sistema é louvado por sua eficiência em manter o equilíbrio [entre a procura e a oferta de bens políticos] e proporcionar certo grau de soberania aos consumidores” (Ibidem, 1991, p. 126). Contudo, para o autor, trata-se de uma condição desigual e não pode ser considerada democrática, logo, essa definição “exclui qualquer noção de democracia como um tipo de sociedade em que haja igual oportunidade de uma vida plenamente humana” (ibidem, 1991, p.166).

A democracia representativa ou modelo hegemônico, como denominado por Santos e Avritzer (2002, p. 48) não conseguem representar agendas e necessidades específicas da sociedade, o que demanda um novo debate democrático, que visa um modelo democrático mais abrangente, que reconhece a pluralidade humana, nomeada como concepção não-hegemônica da democracia. As mudanças ocorridas no período pós-guerra e a emergência de um novo modelo que compreenda a “gramática social e cultural” (ibidem, p.51) trazem à tona a reflexão sobre a participação popular e de como ela poderia ser operacionalizada.

1.1.2 Democracia deliberativa e participativa

Nesta seção, busca-se levantar os principais autores que debatem sobre a democracia participativa e a forma como elas poderiam ser aplicadas no cenário social e político, considerando a importância da atuação da sociedade no processo de construção das políticas públicas, junto ao poder público. Como já citado, o modelo de democracia participativa utilizado na Grécia e Roma antiga, apesar de inovador, também foi alvo de críticas entre os filósofos de sua época.

Na democracia moderna, o modelo político foi revistado pelo francês Jean Jacques Rousseau, ainda no século XVIII, por intermédio do conceito de vontade geral. Este seria fruto de um pacto social de todas as pessoas, iguais entre si, na busca pela manutenção de suas liberdades e garantia de segurança. Dessa forma, a vontade geral consistiria no princípio que legitima o poder e garante as transformações trazidas pela nova sociedade, asseguradas por meio do contrato social⁸. Considera como princípio o bem comum, no qual os interesses privados não devem se sobrepor aos interesses públicos. Logo, o que deve prevalecer sobre o Estado são os interesses públicos, por meio das leis, compreendidas como a manifestação da igualdade entre todos. O pensador francês coloca:

(...) só a vontade geral poder dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição que é o bem comum, porque, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o possibilitou. O que existe de comum nesses vários interesses forma o laíme social e, se não houvesse um ponto em que todos os interesses concordassem, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, somente com base nesse interesse comum é que a sociedade deve ser governada (...). Afirmo, pois, que a soberania não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se, e que o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo. O poder pode transmitir-se; não, porém a vontade (ROUSSEAU, 1978: p. 43-44).

A igualdade seria transmitida no exercício da vontade geral, sendo esta soberana. A vontade geral não é colocada como a reunião de todos os interesses particulares em um só, mas corresponde a ideia do bem público. Logo, a soberania popular é convergente com proposta de coletividade e é a base constituinte das ações do Estado, que só existe a partir/e em função dela. A reunião de todos constitui uma pessoa pública, denominado pelo filósofo como “cidade, república ou Estado, corpo político e soberano” (ROUSSEAU, 1978, p. 33), expressos na vontade soberana.

A participação direta da população na coisa pública nos leva a compreender que Rousseau coaduna com a concepção clássica de democracia, apesar disso, o filósofo comprehende a inviabilidade da aplicação do modelo

⁸ O filósofo Rousseau está entre os pensadores contratualistas, segundo o qual, o contrato social seria uma exigência para seus membros alienarem todos os seus bens e direitos particulares possuídos no estado de natureza. A alienação gera um total estado de igualdade entre seus participantes, o que permite a formação de um corpo homogêneo, sem a interferência de interesses particulares (BARRETO, 2006)

democrático ao considerar a combinação de diferentes fatores como o tamanho do país, costumes, distribuição de bens, dentre outros e coloca que o sistema estaria mais sujeito a insurreições e revoltas, exigindo suas constantes manutenções. Ainda assim acreditava na democracia direta em detrimento da representativa e construiu argumentos para defendê-las, embora muitas vezes tenha sido considerado contraditório por pensadores da filosofia política.

A democracia direta seria viabilizada pelos princípios da igualdade e da participação política. No primeiro princípio, o autor faz referência a igualdade tanto no aspecto legislativo, onde todos seriam iguais diante do poder soberano, quanto no aspecto material no sentido de não existir diferenças econômicas entre os cidadãos, logo, haver comprometimento com as decisões políticas e a participação social como exercício da liberdade civil, igualdade e o domínio do interesse público (BARRETO, 2006, p. 51). A vida em sociedade e suas atividades econômicas alteram o *modus* de vida e comportamento da natureza e veem no contrato social o caminho para submeter as liberdades individuais às leis, ou seja, perde-se a liberdade individual no ato de concessão dos direitos individuais em nome do bem comum que conduz à organização política da sociedade.

Embora a teoria de rousseauiana traga uma perspectiva racional acerca da teoria democrática moderna, mediante um viés metodológico que constrói a análise da sociedade assentada em processos históricos, debater a democracia atual requer um olhar mais complexo sobre as demandas de participação e sua viabilidade, que não se encaixam mais no modelo de governo representativo. Desse modo, a corrente participativa tem maior espaço no debate democrático nos anos 60/70, o que segundo Carole Pateman (1992) resulta de movimentos sociais que reclamavam sua atuação nos processos de gestão pública, resultado do abismo entre o modelo democrático de governo e os procedimentos e/ou mecanismos políticos modernos. Assim, o modelo de democracia representativa abriu espaço para que se pensasse num sistema em que as vozes populares tivessem respaldo para exercer alguma pressão, por meio do estímulo à participação dos cidadãos nas decisões governamentais.

Jurgen Habermas, filósofo da Escola de Frankfurt, nos apresenta a democracia como o princípio onde está assegurado o exercício do poder pelo povo, de forma deliberativa, possível a partir da ação comunicativa, que contribui

com a formação da opinião e da vontade comum, valorizando as diferentes opiniões. O pensador alemão é um dos idealizadores da teoria crítica e comprehende que as relações sociais e a construção do ser social resultam da interação simbólica e da comunicação interpessoal. Na contramão do conceito marxista que vê as relações sociais permeadas pelas condições do trabalho e questões adjacentes a esta, Habermas constrói sua análise sobre dois paradigmas, denominados pelo filósofo como *mundo da vida e sistema*. O primeiro deles refere-se ao lócus da elaboração simbólica, cultural e intelectual da existência humana, base do agir comunicativo. Na segunda concepção instrumental está o sistema, lugar das instituições sociais voltadas ao paradigma da produção, ligadas às ações estratégicas e a ação instrumental (HABERMAS, 2003).

A teoria do agir comunicativo considera que ações comunicativas presentes no mundo da vida intentam ao entendimento/consenso, o caminho para que a sociedade civil não se deixa atravessar pelas ideias de mercado e, consiga elaborar propostas no campo da política. Desse modo, o mundo da vida deve interagir e orientar o sistema preservando os elementos necessários para sua existência, por meio da atuação da sociedade civil, que tem que se defender do domínio do mercado e dos governantes. Importa destacar que o autor comprehende a sociedade civil como constituída por associação (organização) com potencial para reconhecer as questões de interesse geral e abordá-las dentro da esfera pública. Aqui estão levantados três importantes conceitos para compreender o pensamento de Habermas sobre a democracia representativa: sociedade civil, opinião pública e esfera pública.

Para Cohen e Arato (1992, p. 441), pensadores contemporâneos a Habermas, a sociedade civil, além de criar mecanismos de defesa contra o domínio dos mercados e dos governantes, busca alternativas e novas visões a respeito de suas demandas políticas, coadunando com a emergente formação de novas identidades coletivas. Nessa perspectiva, a sociedade civil seria o espaço em que movimentos civis e outras instituições se organizam para impedir que os interesses do capital se sobreponham aos interesses da comunidade, e os desmandos governamentais possam ocorrer, ou seja, a sociedade civil seria o espaço em que os indivíduos se organizam em torno dos interesses comuns.

Portanto, contribuiriam com a composição de sociedades mais livres e democráticas.

Diferentemente do disposto por Rousseau quanto a formação da vontade soberana como resultado dos interesses individuais ou coletivos, para Habermas, a vontade seria resultado da ação interativa entre os sujeitos, por meio de um processo democrático no qual os cidadãos poderiam se valer de diversas formas de argumentação com vistas a estabelecer um acordo racional acerca das pretensões de validade normativa das leis em relação às quais poderiam se submeter, ou seja, por meio da ação comunicativa. Daí a importância de abordar o papel do Estado, enquanto esfera pública que trata as questões sociais e conceder voz aos sujeitos, pois segundo ele, “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (*ibidem*, 1994, p. 142). No texto “Três modelos normativos de democracia” (1993), Habermas coloca que as decisões do Estado se baseiam na formação discursiva da opinião e das vontades dos cidadãos. O mediador da sociedade com o Estado seria tanto a sociedade civil, quanto uma esfera pública política, que tomaria as decisões sociais junto com o Estado.

Para explicar o processo comunicativo e de tomada de decisão no sistema político, Habermas faz referência a relação do tipo centro-periferia, na qual a administração, o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade (parlamento, eleições políticas, partidos) formam o núcleo do sistema político enquanto centro. Já a esfera pública, composta por associações formadoras de opinião, especializadas em temas e em exercer influência pública (grupos de interesse, sindicatos, associações culturais, igrejas etc.) seria a periferia (FARIA, 2000, p. 49).

A esfera pública é abordada então enquanto uma rede adequada para comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, onde os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se tornarem uma opinião pública aglutinadas por temas específicos, logo, a esfera pública se reproduz por meio do agir comunicativo (HABERMAS, 2003, p. 92)⁹. Ela seria resultante de

⁹ Importante destacar que o conceito de esfera pública apresentado aqui é o modelo revisitado pelo autor. Em sua idealização anterior, conceitua a esfera pública como a arte do raciocínio público é apreendida pela

um processo histórico, que envolve a conquista de direitos, civis, sociais e políticos, e seria capaz de modos peculiares de racionalização.

Ao falar em opinião pública, o pensador refere-se a algo para além de uma consulta, seria o resultado do debate, um tanto quanto possível, dentro da racionalidade, e que consiga empregar em seu processo de construção, qualidades procedimentais para sua aplicação e influência (HABERMAS, 2003). Logo, o pensador se refere à opinião como um exercício de escuta responsiva do Estado a fim de tomada de decisões políticas, por meio de mecanismos que sejam viáveis à participação e que se reproduzem na esfera pública.

Este último conceito é caro à teoria habermasiana e sua concepção passou por inúmeras variações ao longo do tempo, a fim de incorporar novos campos de investigação e compreender processos até então omitidos, numa perspectiva mais atualizada (LUBENOW, 2007). Em sua análise última, o pensador alemão a concebe como categoria normativa chave do processo deliberativo; é uma estrutura de comunicação que elabora temas, questões e problemas politicamente relevantes que emergem da esfera privada e das esferas informais da sociedade civil e os encaminha para o tratamento formal no centro político. Não existe autoridade comunicativa sobre essas duas esferas, mas sua opinião precisa ter ressonância nesse espaço, ainda que não possa fazer parte dele diretamente. Por isso, Habermas (2003, p. 96) coloca,

O papel de ator, que se multiplicam e se profissionalizam cada vez mais através da complexidade organizacional, e o alcance da mídia tem diferentes chances de influência. Porém, a influência política que os atores obtêm sobre a comunicação pública, tem que apoiar-se, sobre última instância, na ressonância, ou mais precisamente, no assentimento de um público de leigos, que possui os mesmos direitos.

A complexidade das relações comunicativas envolve os atores públicos e aqueles que fazem parte da esfera pública, como os grupos de interesse. Aqueles que não se inserem nesse espaço ou que não integram nenhum grupo também participam da esfera pública e produzem opiniões. “Existe um intercâmbio, mediado pelas condições de comunicação, entre as demandas

vanguarda burguesa da classe média culta em contato com o mundo elegante (HABERMAS, 2003, p. 44-45).

existentes tanto na esfera pública quanto na privada” (GONZAGA; COUTO, 2017, p. 31). A primeira delas levanta questões e as apresenta na privada, e essa, por sua vez, incorpora as demandas no debate e promove reflexões, quanto promove agendas que consideram as pautas populares. Entretanto, o pensador reconhece que a opinião pública não está isenta de tentativas de manipulação ou sujeita a desigualdade de posições, que podem surgir dos grupos de interesses ou pela ausência de conhecimentos específicos sobre determinados assuntos, mas comprehende que é possível se preservar, na medida em que o debate seja mantido.

Compreende-se aqui a importância do pensamento de Habermas para discutir o orçamento público sob duas perspectivas: a primeira delas é para tratar como o debate surge na esfera pública, enquanto demanda de opiniões entre o público e o privado e em segundo lugar, como se dá o diálogo entre sociedade civil e poder público enquanto mecanismo de pressão para dar continuidade às propostas inseridas no orçamento, considerando a estrutura democrática brasileira.

Ainda com relação ao debate sobre a democracia deliberativa, Seyla Benhabib a define como “um modelo para a organização do exercício público e coletivo do poder nas principais instituições de uma sociedade, com base no princípio segundo o qual as decisões que atingem o bem-estar de uma coletividade podem ser vistas como o resultado de um procedimento de deliberação livre e racional entre indivíduos considerados iguais política e moralmente” (BENHABIB, 2007, p. 48). A autora, assim como Habermas, apresenta o discurso da racionalidade como caminho da participação social. No entanto, comprehende que o desenvolvimento do sistema pode encontrar entraves, como o pluralismo de valores e o conflito de interesses sociais, todos os dois passíveis de serem contestados por meio do debate político. Aliás, ela comprehende que o funcionamento do modelo deliberativo de legitimidade democrática requer “uma esfera pública de formação da opinião, de debate, de deliberação e contestação entre os cidadãos, grupos, movimentos e organizações em uma comunidade política” (*ibidem*, p. 69). Considera então que o processo deliberativo gera normas, cuja validade só está garantida mediante determinadas características:

i) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; ii) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; iii) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas (*ibidem*, p. 51).

Para Benhabib (2007), a participação é um questionamento embasado nas estruturas de poder e dominação estabelecidas e permite, através de práticas dialógicas, a formação do julgamento político a partir da submissão da nossa opinião ao teste do julgamento dos outros. Compreende-se que essas características integram o debate em torno da questão orçamentária, quando este, implica num processo de legitimação do debate. No entanto, como aponta a autora, importa conhecer como se dão as deliberações e a forma como os arranjos institucionais estão desenhados para que as questões de interesse comum sejam abordadas por todos, de forma livre. Frastini (2016, p. 4), sobre o pensamento de Benhabib, analisa que só é possível falar em participação e deliberação mediante a existência de normas e procedimentos compatíveis com os princípios de uma sociedade democrática e seu funcionamento depende, além dos marcos do Estado de Direito, da superação do modelo político liberal que impõe limites à ampliação da esfera pública, à participação e à deliberação. A teoria da autora nos provoca uma importante reflexão sobre a participação social nessa pesquisa. A primeira delas está no conhecimento sobre a organização da gestão pública e dos mecanismos de controle social supracitado, processo amplamente difundido nos PEAs por meio de processos formativos e interventivos. A segunda está ligada à estrutura política do Estado, aberta ao processo dialógico de construção das políticas públicas, como se coloca na experiência do OP e nas práticas da gestão orçamentária participativa.

A britânica Carole Pateman (1992), apresenta em seu livro “Participação e Teoria Democrática” um modelo de democracia do tipo participativa, que se expressa em aspectos do cotidiano como nas relações de trabalho e no convívio social, abordando tanto a importância da participação social, quanto o lugar que ela ocupa dentro do sistema democrático.

Em sua obra, analisou diferentes autores clássicos que teceram análises sobre o sistema democrático apresentando as perspectivas desses pensadores,

ao mesmo que tecendo uma análise crítica sobre suas teorias, sobretudo aos que defendem um modelo representativo como forma de proteção do sistema democrático vigente, em contraposição a sugestionada ausência de competência ou mesmo interesse em contribuir com as decisões do governo. A autora defende um modelo de democracia participativa e afirma que este “só será possível de ser construído caso os indivíduos e suas instituições sejam considerados de forma holística, ou seja, não podem ser isolados em suas particularidades” (*ibidem*, p. 60). Assim, comprehende a participação como movimento pedagógico em que, a partir do momento que a sociedade começa a participar, ela estaria sendo treinada para atuar nos demais processos, pois há na democracia participativa um viés educativo muito forte: o cidadão aprende as nuances, os jargões e os processos políticos ao fazer parte da construção governamental. Suas habilidades se desenvolvem à medida que participa e se engaja, ou seja, quanto mais a pessoa participa, mais bem preparada ela estará para participar (*ibidem*, p. 60/61). Esse ponto terá atenção especial em nosso trabalho quando da análise dos resultados da atuação na gestão orçamentária municipal, pois comprehende-se, assim como Patemam a importância da formação para lidar com os meandros políticos, bem como a do conteúdo técnico, pois este caracteriza uma apropriação do sistema de proposição e a cobrança quanto ao retorno das propostas indicadas. Nesse mesmo sentido, está posto o conceito da autora no qual o modelo participativo exige o *input* (participação) e o *output*, incluindo aí as decisões, mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo. Isto posto, uma questão que demanda atenção em nosso trabalho é sobre como esses processos pedagógicos seriam fomentados? Em quais espaços? Como incitar a participação num primeiro momento e contribuir para que ela aconteça de forma dialógica?

No bojo dessas questões sobre o processo participativo e as formas como ele se dá, o pensamento do teórico canadense C. B. Macpherson (1978, p. 98) comprehende a participação social como caminho para igualdade: “a baixa participação e a iniquidade social estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política”. Em sua análise histórica da democracia liberal, no livro “A Democracia Liberal: origens e evolução”, o autor discorre sobre a questão do

profissionalismo do ser político e da participação ao tratar a democracia para além de um modelo político na qual as decisões e as legislações são legitimadas, mas que traz em seu bojo um modelo moral e ético, como um modo de vida, que “para além da esfera política, interfere em toda a organização social” (FONTOURA, 2019, p. 32).

Macpherson reconhece o desenvolvimento da democracia liberal a partir de três modelos, confrontando as relações entre as instituições democráticas e a estrutura da sociedade, a saber: i) democracia protetora, na qual se defendia um governo onde os governados, por meio do voto, teriam uma espécie de proteção; ii) democracia desenvolvimentista - em que aborda a questão da formação ética e moral do indivíduo e indica a ideia de aperfeiçoamento da humanidade e de sua liberdade; e iii) democracia como equilíbrio - dominante no mundo ocidental nos meados do século XX, corresponde ao modelo elitista, já abordado neste trabalho, que trata da relação entre a oferta e procura de bens políticos. “A democracia é tão-somente um mecanismo de mercado: os votantes são os consumidores: os políticos são os empresários” (MACPHERSON, 1978, p.82-83).

Fundamentado na análise crítica dos modelos anteriores, o autor propõe um quarto modelo (iv), referente à democracia participativa, objeto de nossa análise. Para este, a participação social seria um caminho para uma sociedade mais igualitária, entendendo que esta última deveria passar por uma mudança. Para isso, apresenta o conceito de sociedade civil como “(...) *um conjunto inteiro de relações recíprocas entre as pessoas que constituem a nação ou outra unidade*” (ibidem, 1978, p.13) e disponibiliza alguns caminhos para uma sociedade democrática e participativa a partir do(a):

“1) o afastamento da ideologia burguesa; 2) o distanciamento da divisão capitalista de classes; 3) a retomada em direção ao humanismo marxista; 4) o retorno ao conceito de sociedade e de vontade geral em Rousseau; 5) a recuperação de um senso de comunidade mais forte do que temos” (ibidem p. 101 e102).

No entanto, afirma que esse caminho só se faz possível por meio da mudança de postura da sociedade, denominada por ele como o *agir participativo*.

"não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e a sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática" (MACPHERSON, 1978, p.103).

Ou seja, as mudanças não se restringem às estruturas, mas precisam alcançar a forma como a sociedade se posiciona, para assim contribuir com a diminuição das desigualdades sociais. A essência da democracia, para o autor, não está alicerçada no ideal de direitos individuais iguais, da igualdade formal perante a lei, da preservação das liberdades civis básicas, do direito de voto igual para todos os cidadãos, do sistema de partidos concorrentes e da representação política. Em sua busca de um embasamento para a democracia mais coerente com seu pensamento, entende o autor que é mais importante "(...) prestar atenção à relação entre instituições democráticas e estrutura subjacente da sociedade" (ibidem, p.16).

MacPherson propõe um sistema piramidal que combina uma estrutura de conselhos (do âmbito local ao nacional) e um sistema partidário em competição. Esse modelo resgata o princípio ético do liberalismo, pois ele requer "um paulatino desaparecimento ou abandono das pressuposições de mercado quanto à natureza do homem e da sociedade, um afastamento do homem como consumidor maximizante e a grande redução da atual desigualdade econômica e social" (MACPHERSON 1978, p. 103). O modelo piramidal é aqui utilizado para analisar a participação no orçamento público, por meio de audiências setorizadas, ou seja, quando em referência a sua organização que parte da consulta da esfera micro (bairros), para a macro (fóruns e demais instâncias).

É importante destacar que o pensador não se afasta do modelo da política liberal, mas comprehende a necessidade de ampliar os canais participativos para uma sociedade mais ativa e menos desigual, à medida que comprehende a necessidade de um afastamento das externalidades negativas do liberalismo e do capitalismo na sociedade para o exercício da democracia participativa. Assim, enquanto a complexidade da sociedade atual inviabiliza um sistema totalmente direto de tomada de decisão, segundo o autor, "promover a democracia participativa dentro da representação é um modo de aproximar a sociedade da política" (FONTOURA, 2019, p. 33).

Ao fazer essa análise no campo teórico sobre a democracia, em especial a deliberativa/participativa, nosso esforço é compreender como elas dialogam com o orçamento público, quando este se traduz num exercício dialógico entre sociedade civil e seus representantes. A CF e demais legislações que criam diretrizes e instrumentalizam o processo participativo convergem com as teorias aqui abordadas, cada uma em sua especificidade, e apresentam a hibridez¹⁰ do sistema representativo, de forma que consiga contribuir para diminuir as desigualdades sociais. Como coloca Avritzer (2007, p:4-5), uma das formas de equilibrar a articulação entre a democracia representativa e a participativa seria a gestão orçamentária participativa, ao permitir a cessão da soberania por parte daqueles que a detêm, enquanto resultado de um processo representativo a nível local; na reintrodução de elementos de participação a nível local; introdução do princípio da autorregulação soberana, na qual os participantes definem suas próprias regras; e na determinação das prioridades orçamentárias, alterando a distribuição dos recursos públicos. Conhecer as consequências da participação social ativa, por meio do OP e da GOP, assim como reconhecer suas fragilidades estão entre os objetivos deste trabalho.

1.2. O lugar da participação social e sua efetividade

Ainda que a discussão teórica apresente um impasse entre a democracia representativa e a participativa e como estas se desdobram, há um modelo democrático predominante dentre os sistemas políticos utilizados mundo afora. Em sua maioria, está a democracia representativa a partir do qual busca-se inserções do modelo participativo, com a introdução das chamadas instituições participativas (IPs). Nesse tópico, far-se-á a análise do que seria a participação social, modelos analíticos, efetividades das IPs e interferência da sociedade civil.

1.2.1. Revisitando o conceito de participação social

¹⁰ Alguns autores apresentam a ideia de sistema político híbrido (ou semidireta) como a interseção entre a democracia direta e a democracia representativa.

A participação está diretamente associada à construção de um governo democrático, competindo ao Estado instituir mecanismos participativos capazes de introduzir a população nos programas de governo local. A cidadania organizada dialoga com o Estado encaminhando suas necessidades, o que possibilita um maior alcance de conquistas, uma elevação do interesse dos indivíduos, agora cidadãos, pelas coisas que lhe são próximas, pelo desenvolvimento de seu ambiente social, fazendo com que este interesse possibilite, também, uma confiança recíproca entre as pessoas e maior participação social (COPATTI, 2010). Logo, no Estado de direito, o indivíduo além de exercer direitos e deveres, nas formas definidas pela lei, exercem sua cidadania, com a participação na esfera de poder onde as políticas são pensadas. Assim, “a cidadania se refere à capacidade de influenciar a atividade do Estado e de participar da definição e da administração da lei e da ordem” (BAUMAN, 2010, p. 219).

A participação é compreendida então como mecanismo de controle social, no qual os setores organizados da sociedade participam desde a sua formulação – planos, programas e projetos – acompanhamento da execução até a definição da alocação de recursos, de maneira que estes atendam aos interesses da coletividade (CORREIA; BRAVO, 2012). Assim, a participação social estaria relacionada ao controle social no que se refere a “capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e gastos na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia” (CORREIA, 2008 *apud* BACKSCHAT; LANZA, 2014, p. 107).

Nesse sentido, é possível afirmar que a participação coloca o cidadão como protagonista na administração da coisa pública, permitindo-lhe se envolver nas decisões, do controle e da gestão (Berberiam; Melo; Camargo, 2014), conferindo à participação o status de cidadania ativa na qual o cidadão é portador de direitos e deveres, especialmente como criador de direitos para abrir novos espaços de participação política (COSTA; VIEIRA, 2013, p. 245).

Gohn (2016) fornece elementos para analisar a participação em três níveis: o conceitual, o político e o da prática social. O primeiro nível, conceitual, possui variações teóricas. O político depende do estágio democrático em que a sociedade se encontra, e o terceiro nível, prático, está ligado aos movimentos de

participação, às associações e organizações, com ações concretas, para participarem de espaços institucionalizados na esfera pública, em políticas públicas. Ainda de acordo com a autora, os níveis de participação social podem evoluir para formas mais democráticas, ou retroceder, dependendo de como a sociedade se movimenta para lutar por esse direito. O principal desafio para a participação é criar uma forma mais ativa de representatividade, o que implicaria numa redistribuição de poder, para que as pessoas não sejam apenas ouvidas, a informação coletada deve ser incorporada no processo de decisão.

Considerando tais elementos, a análise da participação tratada neste projeto considera a relação entre Estado e sociedade civil, posto que a efetividade está relacionada ao nível de envolvimento dos indivíduos no processo de gestão pública. Nesse sentido, serão abordados alguns métodos para conhecer e estimular as práticas participativas, como o modelo de Arnstein (1969), o de Pretty (1995) e o de Nobre (1999), que propuseram escalas para medir e reconhecer a participação social.

Nobre (figura 1), apresenta um modelo político proporcional ao sistema de participação social, que a trata como um caminho para construção cidadã, com a delegação do poder e compartilhamento das decisões. Do contrário, a participação apenas como consulta ou informação representa um modelo de governo autoritário. Os caminhos são divergentes e à medida que a sociedade segue um determinado modelo, logo se afasta do outro e vice-versa.

Figura 1 – Organização política e participação popular em Nobre (1999)

Autoritarismo	Tecnocracia	Democracia	Cidadania
▲ Informar	Consultar	Discutir	Participar ▼
Manipulação	Informação	Delegação	Participação

Fonte: adaptado de Nobre (1999) *apud* Lauruni (2001).

No quadro 3 é possível conhecer a proposta de Pretty (1995) *apud* Magagnin (2008, p. 21) que apresenta as formas de participação social em sete níveis, desde um modo mais simulado ou passivo ao que exerce maior interação

e participação, resultantes da mobilização comunitária para que a sociedade esteja ativa nos espaços de controle social.

Quadro 3 – Formas de participação - Pretty

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO	DESCRÍÇÃO
1. Participação Simulada	Neste tipo de participação, embora a comunidade tenha representantes junto aos órgãos oficiais, elas não possuem o direito a voto.
2. Participação Passiva	Neste caso, o processo de decisão é unilateral. Todas as decisões são tomadas pela administração (decisores) e a comunidade apenas é informada do que está sendo discutido ou planejado pelos técnicos.
3. Participação por Consulta	A participação neste caso é realizada através de consultas realizadas junto à população ou por questionários. A definição dos problemas, o controle de informações e a análise ficam a cargo dos decisores – técnicos. Neste processo não há participação popular direta no processo de tomada de decisão.
4. Participação através de Incentivos Materiais	O processo participativo é estimulado através do recebimento de algum bem (dinheiro ou alimento) pela contribuição à pesquisa. Entretanto no caso do término do benefício o processo de participação também sofre perdas.
5. Participação Funcional	O envolvimento popular, neste caso, é realizado com técnicos. Os problemas são discutidos através de grupos que definirão os objetivos do projeto. Entretanto, a decisão final é realizada apenas pelos técnicos.
6. Participação Interativa	Este é o processo participativo mais ativo, ou seja, a população interage em todo o processo de tomada de decisão, desde a fase de análise, desenvolvimento dos planos de ação até a definição final do projeto.
7. Participação através da Mobilização da Comunidade	Através da iniciativa da comunidade o processo de discussão sobre os problemas urbanos pode ser realizado com a parceria de ONGs e órgãos governamentais; mas a característica deste processo é a iniciativa da comunidade em resolver seus problemas.

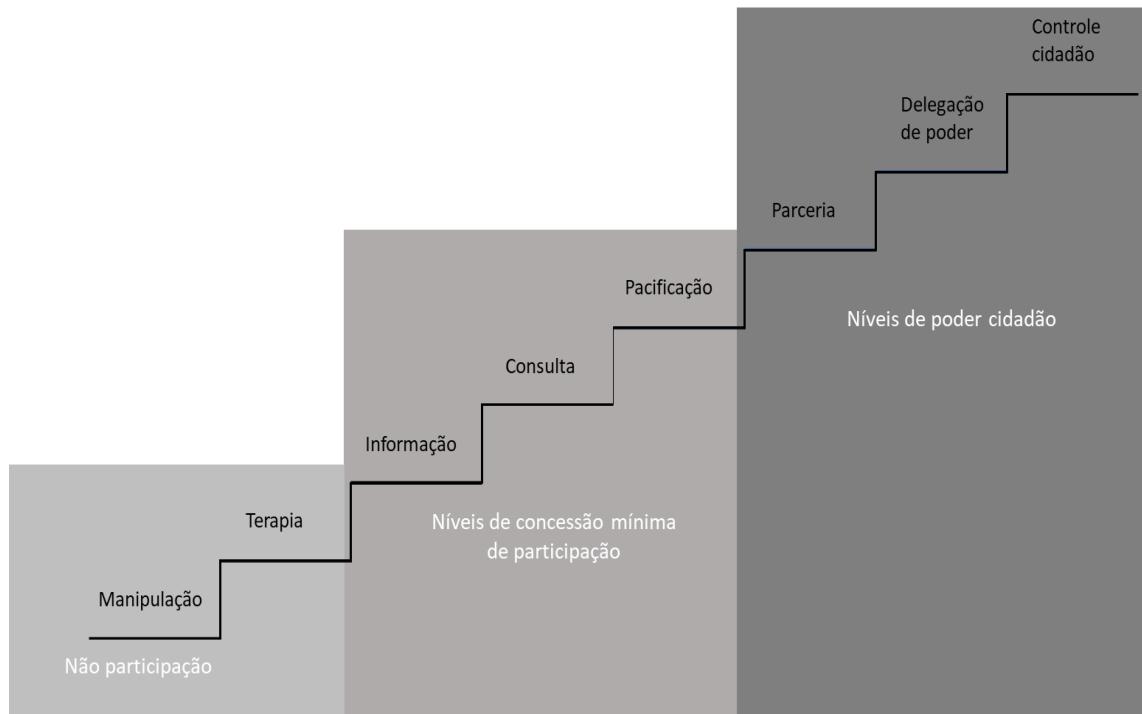
Fonte: Pretty (1995) apud Magagni, 2008.

O nível sete seria o modelo participativo mais fidedigno ao debate teórico, no entanto, o autor destaca que a mobilização da comunidade para atuação junto ao poder público seria auto gestada, no sentido de que a sociedade civil se organizasse de forma espontânea.

A autora americana, Arnstein (1969) desenvolveu uma escada de participação da sociedade civil, ao considerar as experiências de planejamento urbano que se desenvolviam à época nos Estados Unidos (RIBEIRO, 2017). Compreende a participação como o mecanismo de redistribuição de poder que permite aos cidadãos, excluídos dos processos políticos e econômicos, serem ativamente incluídos no futuro. No orçamento público, ela permite a integração dos atores sociais ao processo de decisão das informações a serem publicizadas, aos objetivos e quais políticas públicas serão aprovadas, além da alocação de recursos. Contudo, a participação se dá de forma diferenciada em

instâncias distintas, constituindo uma escada, denominada por Arnstein como degraus de participação, que simula a real participação do cidadão no contexto da administração pública em detrimento dos gestores públicos.

Figura 2 - Escada da participação cidadã



Fonte: Adaptado de ARNSTEIN (2002, p.5)

A partir da escada disposta na figura 2, a autora buscou demonstrar que a presença da sociedade civil em espaços de controle social não representa uma intervenção efetiva, e nem se traduz em medidas adotadas pelo Estado. Dos oito degraus, apenas os três últimos (controle cidadão, delegação de poder, parceria) posicionam os cidadãos e gestores públicos em esferas igualitárias de poder, no entanto, apenas no degrau 8 é possível reconhecer que houve efetividade da participação social. No degrau 5 - pacificação - os cidadãos recomendam, mas não possuem poder de decisão. Nos degraus 3 e 4 - informação e consulta - os cidadãos podem ouvir e ser ouvidos. Mas lhes faltam meios para assegurar que seu ponto de vista será considerado pelos detentores de poder. Quando a participação é restrita a esses níveis, não há uma progressão, portanto, nenhuma garantia de mudança do *status quo*. Os degraus 1 e 2 – terapia e manipulação – tratam dos níveis de “não-participação”, cujo objetivo é não

permitir que as pessoas participem do planejamento, mas que os detentores do poder manipulem os participantes (quadro 4).

Quadro 4 - Escala de participação e suas características

Controle Cidadão	Nos degraus superiores, o cidadão “que busca a participação” detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial.
Delegação de poder	
Parceria	Permite negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder.
Pacificação	Consiste simplesmente em um nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos “sem-nada” aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final.
Consulta	Quando estes níveis são definidos pelos “detentores do poder” como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade de os cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas, nesses níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder. Ou seja, não há garantia de mudança do estado das coisas (<i>status quo</i>).
Informação	
Terapia	Seu objetivo real não é permitir a população participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam “educar” ou “curar” os participantes.
Manipulação	

Fonte: Adaptado de Arnstein, 2002.

Os três modelos apresentam aqui a participação ante duas perspectivas: a passiva e a não passiva, o que decorre do modelo de gestão adotado pelo governo. Ainda que a proposta seja participativa, ela pode limitar-se ao campo da informação ou simulação.

Em Arsntein, esse cenário fica explícito (quadro 4) quando demonstra que muitas vezes a inclusão da sociedade civil no processo de participação não representa, de modo algum, o direito a se manifestar ou influenciar os processos de tomada de decisão. O estágio de delegação e controle social pressupõe o planejamento compreendido no último estágio, que precede a ação, possibilitando ao homem gerir as políticas e impor-se ao contexto por meio da razão (BORGES, 2006).

Dessa forma, para Arnstein (2002), a participação social seria expressa pela capacidade do cidadão de exercer “papel ativo” nos processos de tomada de decisão e a partir daí ela se tornaria efetiva. A participação só é possível se houver uma concessão mínima de poder, ou seja, se os cidadãos possuírem um certo grau de autonomia no que tange à regulação do Estado e a sua capacidade

de interferir nas ações dos indivíduos. Tanto no orçamento participativo quanto na gestão orçamentária participativa, é possível dizer que mesmo quando estes são instituídos pelo Estado, a participação só se torna efetiva quando os cidadãos ocupam os espaços deliberativos¹¹ e conseguem negociar demandas com o Poder Público e ter abertura para deliberar ou contribuir com o processo de deliberação, conforme a autora menciona nos degraus 6, 7 e 8. No entanto, esses espaços deliberativos são difíceis de serem acessados, tanto por sua linguagem técnica, quanto pelo *status quo* paternalista e resistente à divisão do poder por parte dos representantes políticos, situação agravada em virtude das desigualdades educacionais, alienação ou descrença do lado dos cidadãos¹² (ALMEIDA, 2017).

A relação entre Estado e sociedade civil também é um obstáculo no que tange a participação no orçamento público e será explorada nesta pesquisa, visto tratar-se de um dos elementos chaves para conhecer a efetividade dessa participação social no orçamento. Aborda-se ainda uma outra problemática, que é o processo de organização da sociedade civil para atuar nos espaços de controle social. Interessa conhecer sua organização interna, os sujeitos que a compõem, como são construídos os pleitos, quais são as demandas elencadas e quais propostas encaminhadas.

1.2.2 Efetividade da participação social

Os estudos sobre a efetividade da participação social consideram uma variedade de possibilidades quanto a forma e condições em que ocorre, seja na qualidade dos processos internos, seja quanto aos resultados esperados. Compreende-se por efetividade o conceito aplicado em políticas públicas entendido como um ciclo que possui planejamento, execução e avaliação e que requer uma análise aplicada para conhecer seus resultados. Para Arretche (1999), uma política pública se torna efetiva quando, a partir de sua

¹¹ Assegurado pela Constituição de 1988, os espaços deliberativos permitem a participação popular na gestão pública, onde o poder decisório é partilhado (BORGES, 2006).

¹² Apesar de representativo, Arnstein (1969), nos adverte que a escada não considera todas as interferências no processo de participação, sendo assim um modelo simplista, com poucos degraus e dois grupos homogêneos - governantes e cidadãos - sem suas subdivisões internas, nuances de pontos de vista ou de interesse.

implementação, consegue atingir os objetivos propostos, e por consequência os resultados e impactos. A gestão orçamentária participativa, enquanto instituição participativa, viabiliza a incorporação de propostas de políticas públicas, bem como a implementação demanda análise quanto à efetividade. Contudo, quando se trata das instituições participativas, compreender e medir a efetividade é uma tarefa ainda mais laboriosa, pois requer a organização e análises metodológicas complexas, assim como a disponibilidade de dados (PIRES; VAZ, 2014; GURZA LAVALLE, 2011).

De acordo com Leonardo Avritzer (2011, p. 15), “conhecer a efetividade da participação envolve duas etapas: a primeira é de discussão e deliberação no interior de instituições como conselhos e OPs, em geral fortemente deliberativo, que envolve tanto atores da sociedade civil quanto atores estatais”. Dessa forma, o autor refere-se não apenas a análise da democracia representativa, mas também a avaliação das políticas públicas e seus impactos. Para Pires et al (2011), os estudos sobre a efetividade das IPs podem ser abordados de duas formas: a primeira para medir os impactos da participação em termos do acesso e da qualidade dos bens, serviços e políticas públicas e a segunda para conhecer como elas impactam as culturas políticas, nas relações e práticas políticas, na atuação da sociedade civil e dos gestores públicos.

A segunda etapa proposta por Avritzer é caracterizada por estudos interessados na efetividade deliberativa das IPs, de forma que seja possível compreender como essas instituições interferem no processo deliberativo, a estrutura participativa e como ela se desdobra, envolvendo aí a denominada qualidade do processo participativo (AVRITZER, 2011; COHEN; ARATO, 1992). Na íntegra, refere-se à capacidade efetiva dessas instituições de influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública (CUNHA, 2009).

Almeida (2017) ao corroborar com a proposta de Avritzer, amplia essa categorização propondo que para conhecer a efetividade da participação social é necessário dividi-la em quatro dimensões desde a participação e deliberação e implementação até a representação e articulação. Quanto à representação, busca-se conhecer as experiências já existentes, bem como suas dinâmicas. Já a articulação trata da relação entre os diferentes mecanismos e atores da participação social na elaboração de políticas públicas. A fim de definir cada um

desses tipos, elaboramos o quadro 5, considerando as características e variáveis pertinentes a sua análise.

Quadro 5 - Dimensões da efetividade da participação social

Tipo de efetividade	Características	Variáveis
Efetividade participativa e deliberativa dos espaços	Efetividade interna das experiências participativas.	Participação paritária entre Estado e sociedade, pluralidade de participantes, igualdade de expressão e definição dos pontos de pauta, presença de debate e contestação e o tipo de decisões que produzem.
Efetividade decisória	Efeitos da participação na implementação das políticas públicas.	Os resultados dependem dos repertórios distintos de interação utilizados por movimentos sociais; do histórico de cada área de política pública; da visão dos atores estatais sobre práticas participativas e dos distintos vínculos dos atores sociais com o sistema político.
Efetividade da representação	Aborda o debate sobre a efetividade da representação nas instituições participativas e sua legitimidade com questionamentos acerca do modo em que atores sociais expressam os distintos interesses daqueles que dizem representar.	Formas de acesso dos representantes nas instituições participativas; método de escolha e critérios de seleção; pluralidade de segmentos representados e de espaços de representação disponíveis para a defesa dos interesses.
Efetividade na articulação	Diz respeito aos problemas de articulação entre os mecanismos existentes e os diferentes órgãos do Estado, níveis de governo, áreas de políticas públicas, principalmente aquelas relativas à política econômica, e outras arenas e atores da participação.	Esfera de atuação dos atores locais; conexão com partidos e Poder Legislativo; tipos de interação.

Fonte: Adaptado de Almeida, 2017.

A divisão desses eixos busca, respectivamente, conhecer a efetividade do ponto de vista das dinâmicas internas dos processos, dos resultados das políticas e da complexa relação entre elas. Dessa forma, para conhecer a efetividade da participação social no orçamento público, é necessário compreender como ela é estabelecida em cada uma dessas dimensões, desde a participação livre, até aquela direcionada por projetos, como é o caso do PEAs, analisar os níveis de relação entre os entes participativos, (PEAs, sociedade civil

e gestão pública), e aferir se houve mudanças decorrentes dos resultados da política.

O conceito de efetividade será aplicado neste trabalho com intuito de conhecer as mudanças resultantes da intervenção da sociedade civil no orçamento público, com a elaboração de propostas de políticas públicas por meio do orçamento e sua implementação pelo Estado. Essa tarefa se faz necessária, pois de acordo com Wampler (2011), para que esses arranjos institucionais continuem a receber o apoio das lideranças das organizações da sociedade civil (OSCs) e de atores políticos e funcionários do governo é necessário acreditar que suas contribuições para melhoria das políticas públicas e efetiva participação social são reais. O autor afirma ainda que:

Se as IPs não produzem mudanças significativas ou se elas não são percebidas como propiciadoras de processos de mudança, então se torna menos provável que os participantes continuem a investir nelas. Isto é verdade tanto para os representantes do governo, quanto para os cidadãos e demais representantes da sociedade civil (WAMPLER, 2011, p. 43)

Antes disso, busca-se elaborar, por meio da revisão de literatura realizada nesta pesquisa, um apanhado de algumas metodologias, métodos e índices utilizados para determiná-la, considerando as diferentes IPs (conselhos gestores e orçamento participativo) como objeto de estudo. Mesmo se tratando de um vasto campo a ser explorado que vão desde estudos de caso, a análise comparativa entre modelos aplicados, de forma geral, a literatura fala de algumas limitações metodológicas consideráveis na análise das IPs. Uma delas é o foco exacerbado sobre o OP enquanto objeto de estudo e a ausência de correlação entre este e as demais esferas participativas (VAZ, 2011; RAMALHO, 2019). Outra questão refere-se aos estudos que se apresentam em pequena escala, aplicada em municípios ou num grupo pequeno deles, o que se reverte em pouca significância para o estudo, com relação ao tamanho que a amostra oferece (RAMALHO, 2019, p. 73). Com base nessas questões, Almeida (2011, p. 342) apresenta dois pontos como de suma importância para essa análise que seria (i) caracterizar com maior precisão o formato da IP cujo efeito se deseja estimar e (ii) especificar as variáveis e as relações de causalidade que definem os condicionantes contextuais do efeito da IP.

Enquanto métodos de análise adotados, pode-se citar o *matched-pairs* ou a análise de pares contrafactuals, onde se pretende a comparação entre municípios com fins de verificação de variabilidade em dimensões de interesse que podem estar relacionadas aos resultados (indicadores de oferta de serviços em áreas específicas) e as variáveis de controle (por exemplo, características sociodemográficas, socioeconômicas e políticas) (VAZ, 2011, p 250). O método foi utilizado em pesquisas como as de Baiochi (2001) a fim de analisar o OP e seu impacto distributivo nos municípios brasileiros e por Zamboni em 2007 a fim de comparar municípios com e sem o OP, como meio de mensurar a sua efetividade para reduzir a prestação de serviços público. Outro método ainda seria o *matched* compreendido como uma metodologia utilizada para conhecer a relação de causalidade entre instituições participativas e variável de resultado em questão. A proposta foi utilizada por Wampler e Touchton em 2013 para testar a hipótese de que o aumento de investimentos em setores como saúde e saneamento contribui para o aumento de organizações da sociedade civil e diminui a taxa de mortalidade infantil (RAMALHO, 2019, p. 75)

Os estudos em questão lançaram mão ainda de índices, revisitados aqui. O Índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU é composto pelas variáveis infraestrutura urbana, segurança e educação com o objetivo de quantificar a disponibilidade de bens e serviços públicos e privados na cidade. Ele foi desenvolvido pela prefeitura de Belo Horizonte em parceria com a PUC Minas, de acordo com a diretriz do artigo 83º da Lei nº 7.165 de 1996, o Plano Diretor, que determina a criação de um índice regionalizado destinado a monitorar e avaliar a qualidade de vida dos municípios. Atualmente, ele é composto por 36 indicadores, que quando agrupados, produzem o valor do índice, com variação de 0 a 1. O índice foi utilizado em estudos realizado por Avritzer e Pires (2005) a fim de examinar os efeitos do OP nas definições orçamentárias de Belo Horizonte e no estudo de Marquetti, Campos e Pires (2008) para avaliar o impacto do OP no crescimento dos serviços, na alocação de orçamentos para regiões mais vulneráveis da cidade e nos traços fiscais e administrativos dos municípios em análise.

O Índice Municipal de Institucionalização da Participação (IMIP) busca medir variações na presença e no nível de consolidação de IPs em determinado município a partir de 4 dimensões, chamada de 4Ds da participação, que são

densidade (quantidade de IPs e suas variações), diversidade (variedade de áreas de políticas públicas), durabilidade (compreende a permanência das IPs) e deliberação (real capacidade de deliberação dos participantes das IPs). Aplicado na pesquisa de Pires e Vaz em 2010, o índice buscou realizar uma análise sistemática de uma amostra de 50 municípios do Brasil, nos quais compararam a variações no nível de institucionalização da participação com o desempenho do governo e obtendo resultados para alguns indicadores de cunho fiscal, administrativo e social (PIRES E VAZ, 2011, p. 254)

O Índice de Efetividade da Participação (IEP), trata-se de um índice sintético produzido a partir dos três subíndices caracterizados como N1–Institucionalização, N2–Deliberação e N3–Representação. Estes foram elaborados por Carlos; Almeida; Silva (2016) enquanto instrumento para avaliar a efetividade das novas formas de participação institucionalizada em vigência no Brasil. Assim, foi utilizado para conhecer a efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social.

Não foi encontrado um indicador de efetividade específico para análise da participação orçamentária, mas o debate agregou as análises conceituais empreendidas com o objetivo de formular estratégias com esse objetivo.

1.3. Democratização e construção do processo participativo e entraves no Brasil

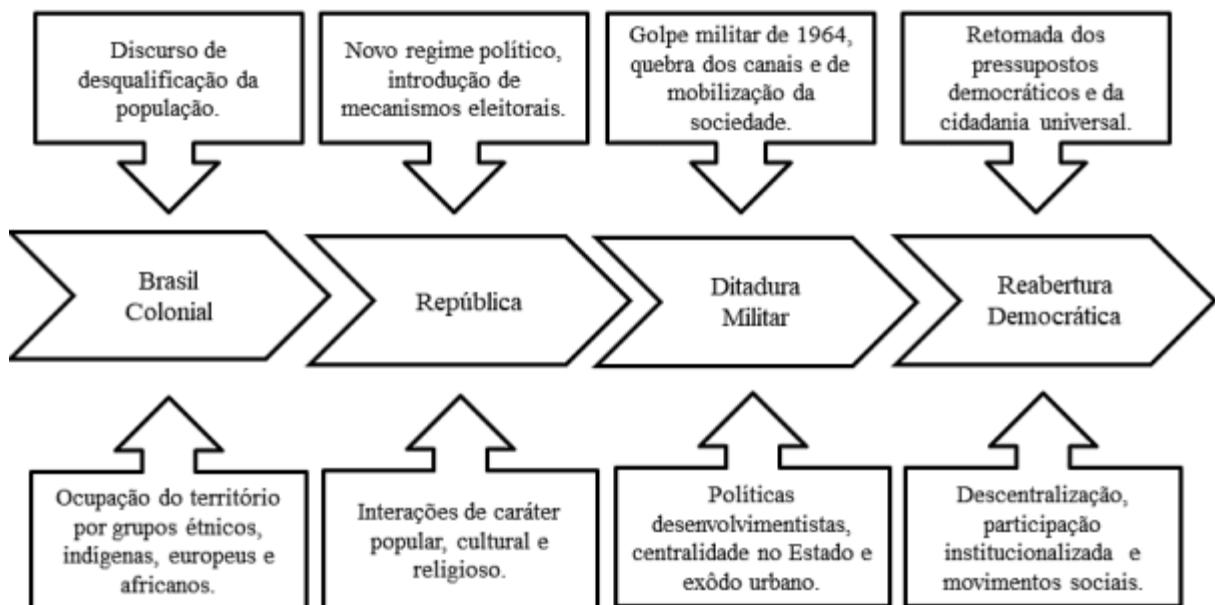
Um amplo debate no Brasil tem sido feito com relação à participação social e o tema tem sido cada vez mais direcionado a reflexão sobre esse constante crescimento das esferas de participação e sua legitimidade, abordada aqui por meio do conceito de instituições participativas, compreendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (Avritzer, 2008, p.45). Importa conhecer as particularidades da participação social no Brasil, os arranjos institucionais e seus desafios.

1.3.1. Debate sobre a participação social no Brasil

No Brasil, a participação social, assegurada na CF de 1988, é resultado das pressões da sociedade civil (Gohn, 2004), impondo em diversos de seus dispositivos, que os sujeitos sejam ouvidos na elaboração, discussão e deliberação das políticas públicas. O conceito em questão não mostra a trajetória percorrida para que o processo de participação fosse possível e que instrumentos para os introduzir no sistema fossem incorporados.

Pode-se dizer que a Carta Magna é resultado da trajetória percorrida por inúmeros movimentos sociais na negociação por melhores condições de diálogo, influência no processo decisório (VAZ, 2011; Gohn, 1997) e sua implementação muda a perspectiva participativa no país ao contribuir com institucionalização de mecanismos participativos no processo decisório federal e local. Contudo, os processos participativos podem ser analisados antes mesmo do período de abertura democrática do país, com aspectos participativos e de mobilização social, mas não necessariamente, característicos de uma democracia participativa. Segundo Rocha (2008), é preciso diferenciar a participação enquanto ocupação do espaço público da participação social institucionalizada ou dotada de intencionalidade, que tem como objetivo efetivar direitos e construir o bem comum. A autora aponta aspectos da participação social desde o período colonial, com manifestações populares e lutas por seus direitos, mas com um diálogo limitado ou mesmo inexistente junto ao poder público, o que sofria variações em função do tipo de governo estabelecido. A figura 3 a seguir reflete um pouco dessa trajetória no país.

Figura 3 – A participação social desde o Brasil colonial até a reabertura democrática



Fonte: Sant'anna; Neto; Marchi, 2019.

Rocha afirma ainda que até a década de 60, é possível falar de uma história política brasileira entremeada de manifestações populares singulares, mas com a ditadura militar, esses movimentos recebem novos contornos, permeados pela violência que impede todo e qualquer tipo de mobilização política da sociedade. “Os canais formais de manifestação e diálogo foram fechados, ficando os movimentos populares e organizados da sociedade à deriva, isto é, sem alternativas consideradas lícitas para a canalização de suas insatisfações e demandas ao Estado” (ROCHA, 2008, p. 133).

Gohn (2020), num recorte do processo de participação social ao longo formação do Brasil, considerando o período entre a década de 1960 e 2010, analisados aqui enquanto ciclos ou marcos tempos: (i) o primeiro ciclo referiu-se às manifestações e lutas contra repressão na década de 60, sobretudo contra ditadura militar em ascensão; (ii) durante os anos 70, a autora fala de um fortalecimento das bases do movimentos sociais para participação social, como fator de resistência à ditadura militar, contribuindo para emergência de uma categoria de participação no campo do associativismo civil, a participação popular em bairros e na periferia das grandes cidades, por meio da qual se experimentava a organização em diversos espaços da sociedade (bairros, sindicatos, movimento eclesiástico) como uma forma de resistência. A luta dos

movimentos se dava em torno da retomada do estado de direito; (iii) na década seguinte houve um avanço das atividades e manifestações, resultantes dos movimentos de base com o alcance das “Diretas Já!” e do processo constituinte; (iv) ao final dos anos 80 e início dos 90, foi o tempo de uma participação social institucionalizada por diferentes classes, categoria e na fragmentação do Estado em instituições participativas; (v) nos anos 2010, principalmente em 2013, as pessoas e grupos sociais foram às ruas questionar o processo político, principalmente no que tange aos direitos políticos e sociais e seus limitantes, como as disputas político-partidárias.

Destaca-se aqui a importância da década de 70 para formulação de uma base sólida nos grupos organizados (associações civis e movimentos sociais, da ideia de direito que vão buscar articulações e pressionar o poder público para execução suas pautas (Gohn, 2020; Carvalho, 1998; Avritzer, 2002), ainda que pertencentes a um Estado tradicionalmente privatista, que mantém relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados (CARVALHO, 1998, p. 01). Esses movimentos têm continuidade e se fortalecem nas décadas seguintes. Tais articulações em prol de uma maior participação social contribuíram com a promulgação da Constituição Cidadã, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, com mecanismos de participação sob diferentes âmbitos (ROCHA, 2008, p. 136). Com diferentes arranjos institucionais de participação e representação de atores da sociedade civil em interação com atores estatais, tornando-se parte fundamental do processo de políticas públicas, seja na sua elaboração, seja na sua execução e regulação (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016, p.252). Com referência à participação direta, à Carta Magna introduziu alguns marcos como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular enquanto ferramentas de controle social. Já no tocante à democracia participativa, estabelece diferentes instrumentos, conhecidos por instituições participativas, conceito esse introduzido na teoria na literatura por Avritzer (2009).

No quadro 6, estão sistematizados os principais avanços em relação à participação social, oriundos da CF de 88, enquanto no quadro 7, estão descritos os espaços de controle social, oriundos da abertura democrática no país.

Quadro 6 - Avanços Participativos com a Constituição Federal de 1988

Temas	Legislação
Direitos Políticos	Art. 1º A República Federativa do Brasil (...) constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I: a soberania; II: a cidadania III: a dignidade da pessoa humana; IV: os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V: o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art.14 incisos I, II e III: "A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III- iniciativa popular".
Estados Federados	Art.27, § 4º: "(...) A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual".
Municípios	Art. 29 incisos X e XI: "X - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; XI - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado".
Proposição de Leis	Art.61: "A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 2º: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles".
Seguridade Social Assistência Social Saúde	Art. 194, Parágrafo Único, Inciso VII (Seguridade Social): "Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados." Art. 198. (Saúde): As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: Inciso III: "Participação da comunidade". Art. 204, Inciso II (Assistência Social): "Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis".
Direitos da Família, Criança e Adolescência e Idoso	Art. 227, § 1º: "O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais (...)".

Fonte: Martins, 2013, p. 13.

Quadro 7 - Espaços de participação no Brasil

Tipo de espaço/forma de participação/controle social	Características
Conselhos gestores de políticas públicas	<p>Conselhos Gestores de Programas Governamentais, como merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental e crédito;</p> <p>Conselhos de Políticas Setoriais, por meio da elaboração, implantação e controle das políticas públicas, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal, como Saúde, Educação, Ambiente e Cultura; e</p> <p>Conselhos Temáticos, acompanham ações governamentais referentes a temas transversais acerca dos direitos dos indivíduos e da sociedade, como direitos humanos, violência, discriminação contra a mulher, contra o negro, dentre outros.</p>
Ação civil pública	<p>É um processo utilizado mediante representação do Ministério Público ou por meio de Associações legalmente constituídas há pelo menos um ano. Não há cobranças de custas, honorários periciais ou quaisquer outras despesas.</p>
Mandado de segurança coletivo	<p>Serve para proteger direito, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público. Pode ser impetrado por partido político ou por organização de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano.</p>
Mandado de injunção	<p>Pode ser usado quando na falta de norma regulamentadora que possa tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais.</p>
Ação popular	<p>Todo cidadão, individualmente, pode entrar com uma ação popular no Poder Judiciário, basta que um direito ou interesse público esteja sendo lesado. A ação popular confere ao povo a legitimidade para defender, via Poder Judiciário, o interesse público. É a garantia dos direitos coletivos. Ela se reserva à proteção do patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio-ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.</p>
Comissões	<p>São órgãos fiscalizadores compostos por representantes das partes interessadas, servindo como intermediárias para tratar de assuntos que envolvam interesses comuns.</p>
Orçamento participativo	<p>O orçamento participativo surge da necessidade da interação entre a participação popular e a participação governamental para que a comunidade possa opinar e decidir como aplicar/canalizar recursos para áreas que verifique que precisam ser priorizadas.</p>
Audiência pública	<p>Uma audiência pública é o procedimento de consulta à sociedade ou a grupos sociais interessados em determinado problema ou que estejam potencialmente afetados por determinado projeto. Nela, a população pode se manifestar, todavia não há garantia que suas sugestões serão acatadas. São exemplos: audiências para participação das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e para prestação de contas, para elaboração/revisão do Plano Diretor, licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de impactos, dentre outras.</p>
Conferências	<p>Visa avaliar e propor diretrizes para a política (...) nas três esferas de governo e por meio dos conselhos enquanto instâncias</p>

	colegiadas de caráter permanente e deliberativo, com composição paritária entre os representantes dos segmentos dos usuários, que congregam setores organizados, na sociedade civil e nos demais (gestores públicos, filantrópicos e privados e trabalhadores).
Referendo	Consulta popular sobre assunto de grande relevância, no qual o povo manifesta-se sobre uma lei já constituída, ou seja, é uma votação convocada após a aprovação do ato, cabendo ao povo ratificar ou rejeitar a proposta.
Plebiscito	Manifestação popular expressa por meio de voto, próprio para a solução de algum assunto de interesse político ou social. A população se expressa contra ou a favor a lei já elaborada.
Lei de iniciativa popular	A partir da assinatura de 1% do eleitorado é possível apresentar um projeto de lei ao legislativo.

Fonte: Miscali, 2021.

Os espaços como conselhos, conferências, comissões, orçamento participativo e audiências públicas exigem que a participação seja dotada de elementos burocráticos que colocam requisitos, muitas vezes, obstáculos, que comprometem o acesso de grupos sociais sem vínculo institucional, como o caso de coletivos sem Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) (MISCALI, 2021, p. 112). Esse fator demonstra como a participação social pode ser restritiva e limitada a processos burocráticos e institucionalizados. Outras estratégias para controlar as ações em relação a atividade pública e requerer a participação social referem-se a acionar órgãos públicos de controle como Ministério Público, Tribunal de Contas, Procon, Defensoria Pública, legislativo, dentre outros podem ser acionados a fim de identificar a situação pública, reivindicar ou denunciar a violação de direitos (CUNHA, 2003).

Um marco no processo de abertura democrática são os mecanismos de transparência pública, institucionalizados por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101 de 2000¹³, complementada pela Lei nº 131 de 2009, e a Lei de acesso à informação (Lei nº 12.527 de 2011) estabelecem medidas a fim de que o poder público crie meios de participação no planejamento e de monitoramento e controle das políticas públicas, como as audiências e a publicação de relatórios orçamentários, a fim de facilitar o acesso e a

¹³ O art. 48. da Lei de Responsabilidade Fiscal descreve os instrumentos de transparência da gestão fiscal para ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (BRASIL, 2000).

compreensão da população acerca da gestão fiscal. Dessa forma, além de mecanismos legais de participação, a proposta de transparência na gestão pública permite o controle social dos atos públicos, dos gastos orçamentários e das propostas em andamento, por meio de sistemas de transparência.

Outro instrumento normativo da participação social foi a tentativa de institucionalização do Decreto nº 8.243/14 que previa a criação da o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e da Política Nacional de Participação Social (PNPS), responsável por nortear e subsidiar aquele com diretrizes e orientações dela constantes (p.87). A proposta do SNPS era integrar as instâncias de participação em rede, de modo flexível, não hierarquizado e complementar (BRASIL, 2014, P.07), de forma que os mecanismos de participação estivessem de alguma forma integrados.

Como aponta Nascimento (2021) a implantação prática de seus dispositivos, a longo prazo, poderia inaugurar um modelo inédito de elaboração e implementação de políticas públicas, construídas a *pari passu* com a população – seja com os cidadãos individualmente considerados, seja com a sociedade civil organizada. Porém, a PNPS e o SNPS foram palco de disputas políticas entre os Poderes Legislativo e Executivo, o que segundo a autora, contribuiu com uma série de fragilidades no âmbito da legislação e dos mecanismos de participação, em alguns momentos, inclusive se tornando contraditório com as legislações vigentes que viabilizavam a participação social.

Além das fragilidades dispostas, o governo de oposição, eleito em janeiro de 2019, representando pelo então presidente da República, Jair Bolsonaro instituiu no mês de abril os decretos nº 9759 e nº 9812, que além de revogar expressamente as normativas¹⁴ e extinguiu inúmeros outros colegiados da administração pública federal, estabelecendo uma série de regras e limitações para outros.

Em 2023, o atual presidente do país, Luiz Inácio Lula da Silva, ao assumir o poder revogou os decretos de Jair Bolsonaro e instituiu o Sistema de Participação Social (decreto nº11.407, de janeiro de 2023) com a finalidade de estruturar, coordenar e articular as relações do Governo Federal com os

¹⁴ Antes dessa revogação, o legislativo se organizou, por meio do Projeto nº 1.491/14 para sustar o Decreto nº 8.243. No entanto, o parecer emitido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), barrou esse processo.

diferentes segmentos da sociedade civil na aplicação das políticas públicas e o Conselho de Participação Social da Presidência da República (decreto nº11.406, de janeiro de 2023) para, dentre outras atribuições, ser a instância destinada à oitiva da sociedade civil junto ao poder público.

Em 2014 foi lançada uma plataforma conhecida como participa.br e uma cartilha com orientações sobre a PNPS e as formas de participação na mesma. Atualmente, as informações estão no sítio do governo federal, no endereço <https://www.gov.br/participamaisbrasil/>, no qual são disponibilizados espaços de participação, agendas e inscrições, dividido por órgão do governo. Com relação ao SNPS, estão abertas as inscrições para plenárias estaduais do Plano Plurianual (PPA) participativo. O governo trouxe a proposta do orçamento participativo para o âmbito federal, com a aplicação em todos os estados da federação, de forma que todos possam conhecer as novas propostas e priorizar os programas elaborados pelo governo.

Ainda que a criação de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras tenha contribuído com a institucionalização de novas práticas e valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais, características remanescentes da trajetória política e social que alimentavam as relações entre o Estado e sociedade continuam latentes no processo participativo, como populismo (IANNI, 1975), patrimonialismo (FAORO, 2008), coronelismo, filhotismo, mandonismo (LEAL, 1948, CARVALHO, 1997) e o clientelismo (CARVALHO, 1997). Tais características, enraizadas na construção do cenário político, interferiram na forma com a administração pública se dava e corroborou com processos excludentes, discriminatórios e reprodutores de um sistema desigualdade social e de sujeição da participação social, ainda vivos no processo democrático. Para Avritzer (2002) há que se considerar que, mesmo com o processo de redemocratização, as práticas clientelistas são mantidas no Estado brasileiro, sobretudo no que se refere ao processo orçamentário, “transformado, desde então, em mecanismo de organização das trocas de apoio político por deliberação de recursos orçamentários” (Ibidem, p.572). O autor continua ao afirmar que, ainda que estejamos num cenário democrático, as tendências autoritárias continuam a se manifestar.

O sistema político excludente e elitista é abordado por Balesteri como um dos motivos para que as instituições democráticas não sejam consolidadas de forma efetiva, contribuído com o que ele chama de refluxo à democracia. Ainda que o processo de democratização tenha contribuído com a institucionalização das IPs, é predominante no Brasil o modelo de democracia representativa, que se dá em função do “descrédito do cidadão, a quebra da confiança, sobretudo quanto à idoneidade, à capacidade das instituições e dos agentes políticos” (BALESTERO, 2011, p. 48).

O chamado “refluxo à democracia”, seria então uma sincronia de eventos que envolvem o afastamento da política, a renúncia e a recusa à política, atribuídas pelo autor a má distribuição do poder, a representação dos interesses neocorporativos, a inviabilidade de uma sociedade igualitária diante do poder das elites corporativas, de forma a ocasionar o descaso pela política de grande parte da sociedade, gerando um total afastamento do cidadão.

Isto posto, importa pensar a participação social do Brasil a partir dos movimentos sociais, como eles estão organizados, nos interesses desse grupo, seu poder de interferência junto ao público, nos canais participativos e no desenho das instituições participativas. A trajetória dos movimentos sociais permeia o cenário histórico do país, nas lutas por direitos, agora passa a se dar de forma organizada e em contato direto com instâncias de poder.

Considera-se aqui o movimento social como um “conjunto de organizações e indivíduos frouxamente ligados entre si e que se reconhecem, e são reconhecidos, como parte de algo que é maior do que cada um isoladamente” (MELUCCI, 1996 *apud* TATAGIBA, 2011). No entanto, comprehende-se todas as nuances e particularidade que envolve o conceito, pois como colocado por Gohn na obra “Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos” (1997), os tipos de manifestações, tipos de movimentos, condições históricas e econômicas dão o tom dos movimentos sociais. O tema é amplamente estudado pela autora que apresenta inúmeros perspectivas sobre este, a partir de reflexões de teóricos em diferentes partes do mundo. No livro “Sociologia dos Movimentos Sociais” (2013), a mesma autora faz um inventário do movimento no Brasil a fim de compreender as mudanças provocadas pelo cenário de oportunidades políticas e econômicas, com mudanças significativas para o associativismo. A descentralização dos recursos

públicos e a maior democratização do país criaram espaços de participação social, agora institucionalizados e marcados por “parceria” entre Estado e sociedade civil. Os anos 90 tiveram um forte impacto sobre a ação dos movimentos sociais latino-americanos, nos quais a ação coletiva de pressão e reivindicação, antes presente na maioria desses, converteu-se em projetos de parceria que envolvem diferentes setores públicos e privados (GOHN, 1997, p.18).

Tatagiba (2011), assim como Gohn, enfatiza como ponto positivo a relação entre o Estado e os movimentos sociais com abertura de canais diálogo entre estes, logo, um acesso mais fácil; contudo, apresenta questões como os custos da participação em detrimento da demanda por conhecimento técnico e especializado (que geralmente os movimentos não possuem) e quanto a padronização de seu *modus operandi* para atuar em espaços restritos, o que impede a espontaneidade de suas pautas.

O exposto nos permite fazer uma conexão entre os movimentos sociais e os grupos de interesse, quando se depreende que as modificações no interior dessa organização têm relação com a atuação destes e da forma como eles atuam, podendo essas ações serem ou não institucionalizadas (GOHN, 1997).

Este capítulo estabeleceu uma base teórica sobre o que é a democracia, principalmente a participativa e como ela se constituiu, revisando os principais pensadores ligados ao processo democrático, à participação social e a correlação entre estes. A participação foi abordada aqui enquanto inserção dos sujeitos no Estado, assim como foram disponibilizados modelos que buscam medir os níveis de participação e controle social. Em especial, atentou para o processo de democratização no Brasil, principalmente no que concerne à participação popular considerando características, tanto de sua formação histórica onde se apresenta os processos de negação dos direitos em suas particularidades, mas também a trajetória de lutas e as manifestações dos movimentos sociais, ainda em continuidade, na busca pela efetividade das IPs e seus principais instrumentos. Discutiu-se ainda o que seria a efetividade da participação e como seus resultados podem ser analisados, considerando suas diferentes perspectivas, métodos e contextos.

CAPÍTULO 2 –POLÍTICAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL – DIRETRIZES LEGAIS E OPERACIONAIS

A participação no orçamento público, assim como nas políticas públicas se apresentam como espaços de poder e disputa e, muitas vezes, desconectados. Todavia, não existe política pública sem orçamentação, assim como esta perde o sentido sem um planejamento. Tratar os dois assuntos é essencial para entender o processo de democratização das políticas públicas e da participação social. Posto isto, neste capítulo busca-se compreender o processo de elaboração das políticas públicas, tanto as setoriais, quanto às orçamentárias e como elas são influenciadas pelos diferentes agentes sociais. Apresenta-se ainda o conceito de gestão orçamentária participativa como elemento normativo e salutar a processo de participação orçamentária e de políticas públicas.

2.1. As políticas públicas e sua sistemática

Apesar de amplamente difundido, não há um consenso sobre o conceito de políticas públicas, suscitando diferentes correntes e campos de análise. No entanto, a forma como se desenvolve, as ações da sociedade civil e das agendas políticas sobre elas contribui para compreensão do processo democrático das sociedades modernas e principalmente, traz uma perspectiva sobre como a participação social pode ou não interferir na formulação da política pública. Numa breve abordagem histórica sobre o conceito, Souza (2006) aponta que este ganhou nova conotação, quando no período da guerra fria, o governo estadunidense buscou conhecer as ações desenvolvidas e o empreendimento das políticas públicas. Além de fazer um contraponto com o modelo de análise europeu, restrito à teorização sobre o papel do Estado e suas instituições, ela surge como campo de conhecimento científico, amplamente estudado na academia, o que gerou inúmeras análises e conceitos.

Sobre isto, Souza (2006) nos apresenta o pensamento de H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton sobre o tema, onde os autores propõem modelos analíticos, considerando as ações dos governos de forma empírica, o

papel dos atores políticos, os fenômenos e variáveis que interferem nas políticas públicas e a compreensão de que a política pública é um sistema, respectivamente, como delineado na tabela 2.

Tabela 2 - Principais teorias dos fundadores do conceito de políticas públicas

H. Laswell - 1936	<i>policy analysis:</i> análise das políticas públicas. conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos. estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.
H. Simon - 1957	<i>policy makers:</i> racionalidade limitada dos decisores públicos. criação de estruturas para maximização da tomada de decisão.
C. Lindblom - 1959; 1979	incorporar variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório.
D. Easton - 1965	política pública como um sistema: relação entre formulação, resultados e o ambiente.

Fonte: Adaptado de Souza, 2006, p 26.

Ainda que os autores tenham se colocado em momentos históricos diferentes, é possível identificar que todos buscaram sistematizar um conceito de políticas públicas de forma que este tivesse uma maior abrangência em suas análises e pudesse se aproximar da realidade prática. Em Lindblom e Easton, é possível identificar a introdução de conceitos ligados à disputa de poder e aos jogos de interesses.

Numa análise mais atual, Dias; Matos (2012), define políticas públicas como o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais. Trata-se de ações empreendidas ou não pelo governo que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, para que todos possam atingir uma melhoria na qualidade de vida, compatível com a dignidade humana. Alguns pensadores apresentam o conceito como uma questão normativa. Em Peters (1986), trata-se das atividades governamentais com poder direto de interferência sobre a vida

do cidadão. No mesmo caminho, Lowi (1984) coloca a política pública como uma determinação governamental com sanções positivas ou negativas que busca influenciar, alterar e regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas. Para este, é a política pública quem determina a política e sua dinâmica. Secchi (2015) concorda com a afirmativa e explica que a política pública em pauta é determinante do jogo político, bem como seus conflitos, coalizões e até mesmo o equilíbrio. Nessa perspectiva, até mesmo a inserção do OP na gestão pública de um município pode ser compreendida como um empreendimento de uma política pública, refletindo inclusive o jogo de interesses políticos por trás dessa tomada de decisão.

Os conceitos aqui abordados apresentam como elementos em comum a centralidade do papel do governo, a influência das políticas públicas para a cidadania e sua mutabilidade, o que de acordo com Souza (2005) é criticado por superestimar os aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas e por ignorar o embate em torno de ideias, indivíduos, instituições e interesses, como se estes fossem isentos de disputas políticas. Para Sechi (2015), isso ocorre por haver duas abordagens possíveis de se usar para analisar o conceito, na qual a primeira delas acredita que a política só será pública se implementada pelo estado em que cabe aos atores estatais definir e estabelecer as políticas. A segunda abordagem, é caracterizada como multicêntrica, por considerar diferentes protagonistas no processo de construção das políticas públicas, desde organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas e até mesmo os atores estatais. Nesse tipo de abordagem, é possível compreender que, ainda que os atores estatais tenham destaque no processo de elaboração das políticas, existem outros agentes envolvidos (os *policymakers*, os *policytakers*, os analistas de políticas públicas, a mídia, os cidadãos em geral). Mesmo que o papel do governo seja de destaque, ela admite a importância que a sociedade tem na formulação das políticas públicas, atuando no levantamento das principais demandas e seu encaminhamento ao governo, formando grupos de pressão para participação, regulação e fiscalização dessas políticas públicas. Permite ainda uma distinção mais ampla do que seria a política e do que é público e dos fenômenos ligados a elas. Assentado nesse tipo de abordagem, Secchi define as políticas públicas como uma “diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (*ibidem*, p. 8).

É possível falar que as instituições participativas se enquadram nessa segunda abordagem, multicêntrica, quando trazem destaque à participação social como mecanismo para pensar as políticas públicas, seja por meio da apresentação de demandas ou nas deliberações diretas, quando na atuação dos conselhos gestores. No entanto, a primeira abordagem, em que prepondera o papel do Estado, é possível identificar uma maior efetividade, pois inclusive a abertura democrática e a convocação para a participação social são realizadas pelo poder público.

Uma das hipóteses neste trabalho é a de que a participação social dos sujeitos envolvidos nos PEAs, enquanto política pública do licenciamento ambiental, tenha resultados mais efetivos que a dos demais membros da sociedade civil, por considerar inclusive que a própria política pública, institucionalizada pelo Estado, além de ofertar mecanismos conceituais e operacionais, favoreça para um diálogo maior no processo participativo. Por outro lado, é importante lembrar que a política pública em questão, ainda que isenta de valores, passa por inúmeras pressões e por isso, pode sofrer as consequências dos jogos de interesses políticos e sua realização e até a sua continuidade estão sujeitas a análise, pois como no sentido proposto por Lowi (1978), as políticas públicas interferem no processo político, logo, na política, e por consequência, promove um jogo de equilíbrio entre interesses diversos.

2.1.1. Os tipos de políticas públicas e arenas de poder

Para se tornar uma realidade e colocar em prática as ações e diretrizes elaboradas, as políticas públicas cumprem etapas, desenvolvidas por meio de planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. No momento em que são colocadas em ação, inicia-se outra fase que é a de monitoramento e avaliação das políticas, o que permite analisar seu desenvolvimento e resultados, bem como corrigir falhas processuais.

A compreensão de uma política pública e seus mecanismos de funcionamento estão dispostas por tipologias que refletem sua intencionalidade, natureza e resultado. São inúmeros esses tipos, mas seguimos o proposto por Lowi (1978), onde as políticas públicas são consideradas a partir do impacto

social que elas podem provocar na sociedade, sendo divididas em quatro tipos (quadro 8).

Quadro 8 - Tipologias de Políticas públicas segundo Lowi

REGULATÓRIA	DISTRIBUTIVA	REDISTRIBUTIVA	CONSTITUTIVA
Visam estabelecer as regras para tipos de serviço, ou seja, têm o papel de regular o funcionamento de determinado setor das políticas públicas e estabelecer os direitos e os deveres da sociedade.	Decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo.	Têm como objetivo combater as desigualdades sociais, beneficiando a população de menor renda por meio da redistribuição de recursos, na forma de bens ou serviços públicos.	São políticas que definem as regras e procedimentos de disputa política.

Fonte: Elaborado pela autora.

As políticas distributivas seriam aquelas em que se caracteriza “a facilidade com que podem ser desagregadas e dispensadas em pequenas unidades, cada unidade mais ou menos em isolamento das outras unidades e de qualquer regra geral” (LOWI, 1978, p. 690). De acordo com o autor, nesses espaços existem muitos interesses em confluência, altamente organizados, mas que não necessariamente se refletem e em conflito de interesses entre os entes interessados, visto que há interferência mútua.

Quando uma dotação de um bilhão de dólares pode ser desagregada para atender a inúmeros itens de pequeno custo, cada um desses itens podendo ser considerado independentemente dos outros, é inevitável a multiplicidade de interesses e de possibilidades de acesso e, consequentemente, a redução do conflito (Ibidem, 1984, p.5)

De forma geral, é possível dizer que as políticas distributivas são benéficas a alguns ou a vários públicos específicos, visto que permite o atendimento de interesses diversos, de forma simultânea. Na contramão das políticas distributivas estão as regulatórias que funcionam como uma espécie de catalisador de conflitos, pois estabelece quem são os atores favorecidos pelas políticas e aqueles que não o são. Logo, ao tratar da política regulatória, refere-se a uma variedade de grupos organizados em torno de relações tangenciais, ou de ‘atitudes compartilhadas’ (ibidem, p. 695), na qual os atores diretamente

afetados conseguem se organizar e se opor aos atores com interesses diferentes dos seus.

As políticas redistributivas correspondem à relação entre amplas categorias de indivíduos nas quais as decisões necessitam estar interrelacionadas, mas tem impacto sobre categorias mais específicas, como classes sociais, distribuídas em ricos e pobres e variações desses dois tipos. Um quarto modelo de política pública seria a constitutiva, ligada aos procedimentos de gestão do governo.

Para Lowi, a classificação das políticas públicas em distributivas, regulatórias e redistributivas tem duas influências. A primeira delas seria o impacto que gera socialmente, restrito e benéfico a um pequeno grupo de pessoas ou ampliado e gerando benefícios a um determinado grupo e prejuízos a outro. A segunda diz respeito ao espaço de debate e negociações em torno dos conflitos gerados pelas políticas públicas (LIMONTI; PERES; CALDAS, 2014).

Apresentada as particularidades de cada tipo de política, o pensador considera que elas são histórica e funcionalmente distintas e espaços de disputa, denominadas como arenas de poder. “Essas áreas de política ou atividade governamental constituem reais arenas de poder. Cada arena tende a desenvolver sua própria estrutura política característica, seu próprio processo político, suas próprias elites, e suas próprias relações de grupo” (LOWI, 1964, p. 689-690). Considera ainda como elemento capaz de unir todas as variáveis seria a coerção que permeia o espaço coletivo e as ações institucionais, ou seja, o tipo de coerção é determinante para o tipo de política pública implementada. Enquanto as políticas distributivas e as regulatórias têm impacto coercitivo individual; as políticas constituintes e redistributivas incidem sobre o coletivo.

Para Lowi (1966), os processos decisórios sobre políticas distributivas e regulatórias ocorrem fundamentalmente no Congresso (composto por atores com grande capacidade de barganha), enquanto as políticas redistributivas, altamente conflituosas, exigem processos mais complexos em escala mais ampla, são elaboradas e implementadas pelo Poder Executivo.

2.1.2 O ciclo das políticas públicas

O processo de análise e tipificação das políticas públicas é posterior a sua construção e envolve um conjunto de procedimentos, dividido em etapas, a fim de permitir a sua visualização e interpretação (figura 4), que são: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Figura 4 - Ciclo das políticas públicas



Fonte: Secchi, 2011.

A identificação corresponde ao levantamento de um problema e sua inclusão na agenda pública, por meio de audiências públicas e debates públicos, no âmbito das comissões; realização de eventos institucionais (ciclo de debates, fórum técnico e seminário legislativo), com vistas a discutir temas de interesse e oferecer propostas para a atuação do Legislativo; abertura de canais de comunicação remota com a sociedade, em meio virtual.

A formulação de alternativas de solução e seleção daquela considerada mais conveniente trata da apresentação e discussão de proposições e emendas no processo legislativo; audiências públicas, no âmbito das comissões, para subsidiar a análise de projetos de lei em tramitação, inclusive as peças do sistema de planejamento e orçamento do Estado; resultados de eventos

institucionais que impliquem a proposição de alternativas para formatação de políticas públicas; proposição encaminhada ao Poder Executivo para sanção.

O processo de tomada de decisão fica por conta do planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política onde debate-se alterações, por meio de emendas, durante o processo legislativo relativo à matéria afeta a regulamentação de políticas públicas e os projetos de lei do sistema de planejamento e orçamento do Estado.

A execução ou implementação da política pública / monitoramento refere-se ao papel do executivo e do legislativo atuantes nessa fase ao exercer o controle externo, por meio da fiscalização e do monitoramento dessa execução, com a realização de atividades tais como: audiências públicas para a prestação de contas da execução da política; apresentação de requerimentos solicitando informações ou providências de órgãos e entidades da administração pública.

E por fim, a avaliação que pode ocorrer *ex-ante* de seus efeitos, com vistas a antecipar seus possíveis impactos no ordenamento jurídico, nas políticas públicas em execução e no público destinatário, o que é feito nos pareceres emitidos pelas comissões; já no acompanhamento da legislação em vigor, é feita a avaliação *ex-post*, com vistas a verificar sua efetividade na produção dos efeitos esperados e a necessidade de sua adequação, se for o caso.

Ainda que muitas vezes, os ciclos sejam apresentados de forma sequenciada, como a proposta na figura, ela dificilmente reflete a realidade da dinâmica de organização de uma política pública, onde as fases se apresentam mescladas, ainda que envolvendo outros elementos. Para Ferreira, Alencar e Pereira:

(...) não se trata, aqui, de apenas descrever as fases que conformam o ciclo como um quadro referencial para a análise de política pública sob a ótica processual, administrativa e racional, mas, sim, apresentar aspectos de diferentes naturezas que permeiam de forma clara ou oculta a análise de políticas públicas sob a ótica processual. Nesse sentido, o ciclo será compreendido como uma construção política e social que corrobora com a ideia de que as políticas públicas não seguem um processo linear e contínuo, pelo contrário, é um processo interativo movido pela dinâmica das relações entre Estado e sociedade (2012, p.5),

O ciclo das políticas públicas é complexo e perpassa por diferentes arenas e atores institucionais, bem como pela sociedade civil, beneficiária, mas também formuladora, de algumas destas políticas. Todos os momentos do ciclo são interconectados e complexos, fazendo com que os momentos de decisão e formulação impactem sobremaneira na forma como a implementação das políticas será realizada, bem como o inverso. O processo de implementação, por diferentes causas, impacta no processo de formulação da política, que pode ser aprimorada de acordo com a imposição da realidade (ANDRADE, 2019). Aqui, destaca-se a ideia de arena como espaço de debate e disputa, onde o processo de tomada de decisão se desenvolve. O ciclo de formulação das políticas públicas orçamentárias respeita essa mesma dinâmica, ainda que dentro de suas normativas, que será abordada de forma mais sistemática no tópico 2.3.

2.2. O processo decisório e a formação de agendas políticas

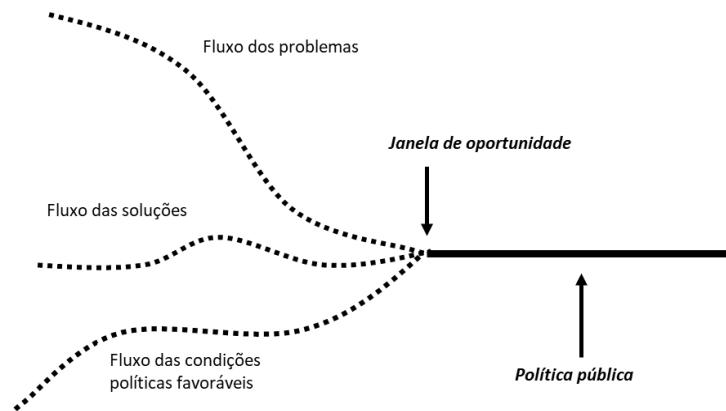
Considerar o problema, formular soluções e decidir o caminho a ser seguido interfere nas políticas adotadas a partir de uma agenda, que diz respeito ao processo pelo qual são selecionados os temas, objeto de atenção dos tomadores de decisão. A formulação da política e a tomada de decisão envolve diferentes atores, como poder público (Poder Executivo, Legislativo e agentes públicos) e sociedade civil organizada. Nesta etapa são alinhados os contornos dados as políticas, o orçamento público, tempo e demais variáveis. “É no momento decisório das políticas – quando então se tornam políticas públicas – que as escolhas políticas e, consequentemente, as ações políticas, se tornam explícitas” (BAPTISTA E REZENDE, 2011, p. 148).

Na literatura, vários modelos de análise buscam explicar como esse processo ocorre, quem são os atores que influenciam na definição da agenda e como as políticas públicas mudam. Os modelos de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984), o Advocacy Coalition Framework (ACF), de Jenkins-Smith e Paul Sabatier (1988) e a Teoria do Equilíbrio Interrompido, desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones (1993), demonstram que, de maneira geral, não se trata de uma ação linear e racional, mas envolve mudanças que ocorrem de forma súbita e rápida em determinados contextos, envolvendo atores interessados em enquadrar a percepção dos problemas e propor soluções mais

próximas das suas preferências ou crenças. Esses modelos destacam, cada um de sua maneira, tanto o papel dos atores políticos “visíveis” representados na figura do Presidente e de parlamentares, como o de atores invisíveis que atuam nas comunidades ou subsistemas de políticas públicas, tais como representantes de grupos de interesse, ativistas, especialistas, burocratas de carreira e pesquisadores (KINGDON, 1984; JENKINS-SMITH et al, 2017).

Por meio do modelo de fluxos múltiplos, Kingdon (1995) busca desvendar o ciclo de formação de políticas públicas e as fases de definição da agenda e de tomada de decisão, logo, explica a forma como problemas e agendas ganham destaque na agenda política, transformando-se assim em políticas. O modelo permite examinar a escolha de políticas sob condições de ambiguidade e tem por pressuposto uma ordem temporal. Assim, a adoção de alternativas específicas depende de quando as políticas são elaboradas; do grau de atenção que merecem do formulador da política; de como os assuntos são estruturados; e de como é conduzida a procura por soluções (OLLAIK, 2010). Para Kingdon (1995) os fluxos são múltiplos, pois se subdividem em: o fluxo de problemas, o fluxo das políticas públicas (ou de soluções propostas), e o fluxo político (figura 5), que se movimentam de forma independente, através do sistema político.

Figura 5 - Modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon



Fonte: Kingdon, 1995.

Como breve esclarecimento, o fluxo dos problemas refere-se a questões sociais identificadas/reconhecidas como um problema e que merecem atenção do Poder Público; o fluxo das soluções, em que atores invisíveis de uma comunidade, composta por acadêmicos, burocratas de carreira, ativistas, geram

e selecionam alternativas, ou seja, é o lugar onde novas políticas são formuladas; e, o fluxo da política, em que mudanças de contexto, como transições de governo, resultados eleitorais, mudanças de gestão, campanhas de grupos de interesse ou alterações no “humor nacional” afetam a receptividade dos temas pelos tomadores de decisão. A entrada de temas na agenda depende da junção desses três fluxos em momentos de abertura das janelas de política (*policy windows*). As chamadas janelas de políticas têm um prazo limitado, pois sua abertura coincide com o momento em que o fluxo de problemas encontra o fluxo da política. Ou seja, é necessário que uma questão chame a atenção e que exista um contexto propício para que ele conquiste a agenda decisória e a solução para uma determinada questão já tenha sido articulada junto à comunidade de políticas. Isso significa um acordo sobre a proeminência de algumas poucas alternativas consideradas viáveis tecnicamente e aceitáveis para a sociedade e para os tomadores de decisão.

A junção entre os três fluxos acontece por meio da ação de empreendedores de políticas, atores dispostos a investir recursos para impulsionar suas políticas de preferência. Eles podem atuar em diferentes momentos no processo de formação da agenda e definição de alternativas: eles produzem e divulgam dados e pressionam para definição de um problema; atuam no processo de formulação e amaciamento das alternativas, buscando criar consenso dentro das comunidades de especialistas em torno de determinadas propostas; e aparecem com as soluções mais amadurecidas quando janelas de política estão abertas, fazendo a junção entre os três fluxos de forma a inserir um tema na agenda de decisões. Mas quem são esses atores? Quais atores sociais de fato conseguem interferir na *policy windows*? Essas questões não são tão claramente respondidas por Kingdon, mas ao considerarmos que as políticas são construídas a partir das arenas, chama a atenção, quais pautas serão atendidas e se estas encamparam a proposta do governo vigente para assim conseguir uma maior abertura. Nesse momento, é possível deparar-se com a questão da participação social na formulação de propostas que atendam a janela de oportunidades. Ou seja, precisa de uma participação ativa, atenta e disponível para analisar os cenários e ofertar propostas que dialoguem com a tomada de decisões. A questão da gestão orçamentária é ainda um outro passo nesse sentido, com a demanda de tempo

e sobretudo, de conhecimento técnico sobre o tema e sobre a organização política.

Na Teoria do Equilíbrio Pontuado, os autores Baumgartner, F. R.; Jones, B. D.; True, J. L. desenvolvem um modelo para explicar padrões de estabilidade e mudança nas políticas públicas, perpassadas por diferentes processos, tanto com acomodações marginais quanto incrementais, concentradas nas instituições políticas, mobilizações de interesse e tomada de decisão racionalmente limitada. Para tal, enfatizam que dois elementos são importantes para compreender o equilíbrio das instituições políticas: a definição de agenda e de questões. A explicação mais clara para mudanças políticas marginais e de grande escala vem da interação de instituições políticas multiníveis e da tomada de decisão comportamental, uma combinação que cria padrões de estabilidade e mobilização ou equilíbrios pontuados.

A teoria do equilíbrio pontuado inclui períodos de equilíbrio ou quase estase¹⁵, quando uma questão é capturada por um subsistema, e períodos de desequilíbrio, quando uma questão é forçada à agenda macropolítica. Assim, nos períodos de estabilidade, os monopólios políticos são reforçados, os acordos institucionais vigentes são preservados e mudanças tendem a acontecer de forma gradual. Pressões por mudanças na condução de um tema que está circunscrito a um subsistema podem incluir novos atores e instituições governamentais na reorganização e definição de políticas. Contudo, grandes alterações no conteúdo das políticas não ocorrem se a imagem da política estiver preservada. Quando ocorre uma alteração na imagem da política, a legitimidade de um subsistema para conduzir determinado tema fica comprometida, quebrando o monopólio conquistado e transferindo o tema do subsistema para a macropolítica. Ao alcançar a macropolítica, há espaço para a criação de um novo equilíbrio de forças políticas, e o domínio de um subsistema sobre um determinado tema é rompido. Os feedbacks positivos na macropolítica podem então provocar mudanças em larga escala.

Mais uma vez, volta-se para a questão de como a sociedade civil atua e como eles conseguem intervir nas políticas, promovendo o chamado desequilíbrio. Numa análise comparativa sobre os modelos e sua relação com o

¹⁵ Tradução para o português.

orçamento público, Ollaik (2010) aponta que tanto o modelo de fluxos múltiplos quanto o do equilíbrio pontuado reconhecem a fluidez do processo político, permeado por diferentes forças e atores. Apesar disso, o primeiro deles não possui etapas, fases ou mesmo sequências lógicas, sendo muito mais afetado pelo fluxo de problemas do que pelo fluxo político.

Já o segundo, possui duas fases: a de estabilidade, mas também de ruptura, a depender da agenda governamental e das prioridades elencadas e ambas devem ser analisadas quando da inserção da política pública no orçamento. O quadro 9 apresenta uma breve sistematização da forma como esses modelos podem impactar no orçamento público.

Quadro 9 - Resumo comparativo entre os modelos de políticas públicas para o orçamento

Modelo	Fluxos Múltiplos	Equilíbrio Pontuado
Contribuição para análise orçamentária	Orçamento como resultado da interação de 3 fluxos: problemas (crises), soluções (políticas públicas) e política (grupos de pressão)	Orçamento como períodos de estabilidade (incremental) e terremotos (mudanças de grande escala).
Base teóricas	Racionalidade limitada. Modelo da lata de lixo (<i>garbage can</i>)	Incrementalismo e dados empíricos para os “terremotos”

Fonte: Adaptado de Ollaik, 2010.

Para Ollaik et al (2011), a teoria do Equilíbrio Pontuado parte da observação de que as políticas públicas inseridas no orçamento passam por um período de estabilidade, mas facilmente, podem ser interrompidas quando a agenda quando a agenda governamental toma outras direções. Ou seja, diversas forças interferem no orçamento. Logo, uma mudança mais significativa requer que ocorra um conflito ou um esforço extraordinário (TRUE; JONES; BAUGARTNER, 2007; OLAIK 2011).

A questão orçamentária é apenas um passo na gestão de uma política e que ainda precisa lidar com questões como a continuidade ou a descontinuidade. A análise desses modelos apresenta os diferentes tipos de influência no processo orçamentário, que podem ou não estar relacionados à participação social. Contudo, percebe-se que o orçamento público é reflexo de embates políticos e relações de poder.

A pressão social para formação de agendas políticas, a apresentação de propostas e monitoramento destas são um dos caminhos sociais, mas que esbarram em outros fatores. Dessa forma, interessa saber como são formadas as agendas políticas e como acontece a correlação de forças entre poder executivo e legislativo.

Ainda que o objeto de análise busque compreender a importância da participação social para efetividade das políticas públicas, cabe aqui apresentar a dinâmica orçamentária e como elas são construídas, no que tange às políticas orçamentárias e sua importância no processo de decodificação das políticas públicas, incluindo aí as políticas de educação ambiental no Brasil.

2.3. Gestão orçamentária (participativa) e seus dispositivos

As políticas públicas, em todo o seu ciclo, por determinação constitucional e legal, devem estar previstas e autorizadas no orçamento público, objeto de leis específicas. A institucionalização desse processo ocorre com a CF de 1988, no art. 165, com a planificação¹⁶ e orçamentação pública, ao definir que todas as unidades federativas devem elaborar as peças normativas que regem sua atuação e consolidam os planos de governo democraticamente eleitos. São elas o Plano Plurianual de Ações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com Telles *et al* (2011, p. 57), “o modelo orçamentário constitucional, prevendo o PPA, a LDO e a LOA, se encontra na ideia de orçamento-programa, já que abre amplas possibilidades para a implantação de um sistema integrado de planejamento”.

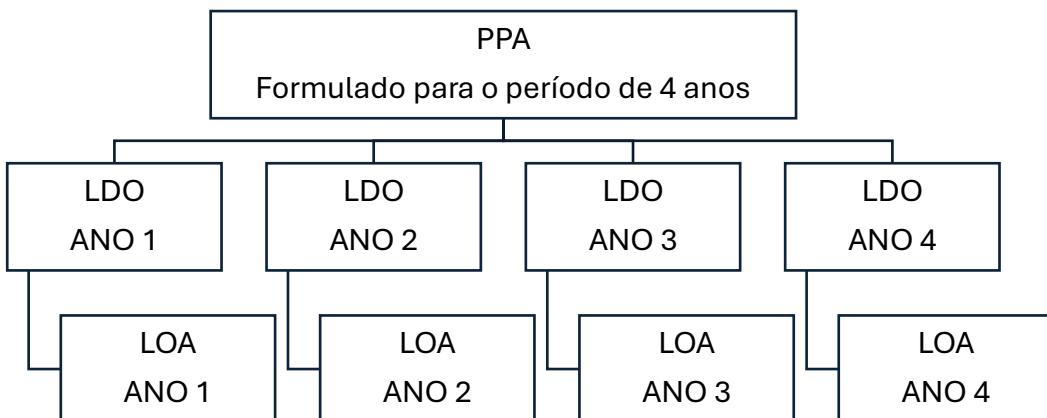
O orçamento programa caracteriza-se por ser um instrumento técnico financeiro, elaborado pelo Poder Executivo, com a finalidade de possibilitar à população o conhecimento e acompanhamento das ações desencadeadas pelo poder público. Além de elencar as receitas e despesas por unidades administrativas, ele permite a vinculação das mesmas ao programa de Governo, de forma a identificar o rol de projetos e atividades que a administração pretende realizar (TURQUETTO; FABRIZIO, 2013, p. 34).

¹⁶ A planificação da gestão orçamentária refere-se ao planejamento estratégico com a definição de metas e objetivos financeiros, planos de ação e acompanhamento sistemático de seus resultados.

Sua elaboração é obrigatória, tanto para os municípios quanto para Estados e União, possuindo, portanto, caráter de lei. Para além da CF de 1988, outras bases legais regulamentam sua elaboração como a Lei nº 4.320 de 1964 que estatui as normas gerais de direito financeiro para elaboração, controle dos orçamentos e balanços, a Lei nº 14.133 de 2021, conhecida como a nova lei de licitações e contratos administrativos, a já citada LRF (Lei nº 101 de 2000) que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, portarias e regulações complementares afeitas a cada área da política pública.

As três peças orçamentárias estão diretamente associadas entre si, dentro do chamado ciclo orçamentário, composto por um conjunto de etapas superpostas de planejamento, execução, controle, avaliação e correções de rumo, previstas em instrumentos legais que definem as diretrizes, metas e alocação de recursos para a formulação e implementação de políticas públicas (QUEIROZ, 2016). As peças precisam ser compatíveis e são dependentes umas das outras. Na prática, isso significa que a formulação da LDO depende do PPA, enquanto a formulação da LOA com a descrição dos gastos, depende da LDO elaborada. A elaboração da LDO e da LOA se repetem anualmente, como descrito na figura 6.

Figura 6 – Ciclo orçamentário – PPA, LDO e LOA



Fonte: Elaborado pela autora, adaptado do Brasil, 2017.

O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento de médio prazo (quatro anos), que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas referentes aos programas de duração continuada

(CF/88, art. 165, § 1º). Os programas de trabalho consistem no conteúdo central do PPA, onde estão descritas as políticas públicas a serem executadas no período de quatro anos. A LDO é o instrumento norteador da elaboração da LOA à medida em que dispõe, para cada exercício financeiro, sobre as metas e prioridades, além das metas fiscais. A LOA consiste no instrumento de planejamento operacional que estima e fixa as receitas necessárias para um exercício financeiro, com base numa receita estimada. Além disto, é responsável pela realização dos programas, objetivos, diretrizes e das metas estabelecidas no PPA¹⁷.

A iniciativa de elaboração destas leis é de responsabilidade do Poder Executivo e cabe ao Poder Legislativo sua análise, inserção de propostas e aprovação. Os prazos para sua apresentação são instituídos constitucionalmente, sempre no ano anterior a sua implementação, mas podem variar conforme as legislações locais.

Até aqui, foram apresentadas as instrumentalidades do orçamento público, que são complexas ao entendimento, sobretudo quando da estipulação de valores e apresentação dos códigos orçamentários. A linguagem técnica, a necessidade de conhecimentos básicos ao tema e a disputa de interesses acabam por afastar o cidadão da participação no orçamento público, pois como aponta Queiroz, ele é um espaço de disputa entre quem financia as atividades do Estado e suas políticas públicas, como grupos sociais e segmentos econômicos e entre aquele que se beneficiam dos bens e serviços pagos com esses recursos públicos. Nesse sentido, Sanches (1993) afirma que o orçamento público não se trata apenas de um instrumento legal, mas também é um instrumento político, no exercício do controle democrático sobre o legislativo. O legislativo teria o poder financeiro e a partir disso, foram sendo aplicados princípios de gestão pública, incluindo aí os do processo de participação das esferas decisórias mais elevadas do Estado e sob a vigilância da sociedade civil.

Ao observar a questão técnica, é possível conceber o orçamento enquanto um instrumento de planejamento das contas públicas. Este caracteriza-se por expressar, tanto as projeções das receitas arrecadadas

¹⁷ De acordo com Queiroz (2016), além das três peças, o ciclo orçamentário também é composto pelos créditos adicionais, que podem alterar os valores financeiros alocados, de acordo com as estimativas de receita.

mediante impostos, contribuições sociais e outras fontes de receitas pagas pela população, como autoriza limites de gastos dos projetos e das atividades propostas pelo Poder Executivo (BRASIL, 2010). Deve estabelecer com clareza o que se pretende alcançar, dar a direcionalidade das ações, onde estão sendo alocados os recursos e quem está sendo beneficiado, expressando as prioridades determinadas pela gestão e revelando seu compromisso político. Uma análise do projeto orçamentário de qualquer uma das esferas de governo indica quais são os projetos e planos de desenvolvimento em andamento e os setores ou grupos sociais que serão beneficiados (BRASIL, 2010).

No campo social, o tamanho e a destinação do orçamento público é reflexo da correlação de forças sociais e políticas atuantes na sociedade. Segundo Oliveira (2009), é no processo de elaboração do orçamento que se reflete a tomada de decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e dos recursos necessários para o seu financiamento, que afetarão, para melhor ou pior, a vida dos cidadãos. Ele define e ajusta tributos e oferta serviços e produtos para distintos setores da sociedade. Como citado por Peres e Mattos (2016, p. 458) “na elaboração, negociação e implementação do orçamento público, a ponderação de interesses, a barganha sobre possibilidades e o balizamento de representações sociais e políticas são fundamentais”. As autoras colocam ainda que os subsídios, a pressão e os interesses trazidos pela participação de atores são importantes à formulação de ações alinhadas às demandas da sociedade, atividade possibilitada por uma análise situacional mais próxima das distintas realidades existentes.

As experiências quanto a gestão pública participativa tem seus desdobramentos no orçamento por meio da Lei nº 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade. Em seu capítulo IV, a lei dispõe sobre a gestão democrática da cidade e garante que instrumentos participativos como órgãos colegiados de políticas públicas, debates, audiências, consultas públicas, conferências e projetos de iniciativa popular sejam utilizados na gestão da cidade. O reforço na gestão participativa é diretamente vinculado ao orçamento público, no art. 44, ao incluir a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Dito de outra forma, a legislação coloca que nenhuma lei orçamentária poderá

ser aprovada sem a participação popular, tornando-a uma exigência para a aprovação da legislação referente aos gastos públicos.

A GOP é um processo que busca articular a participação direta da população e de associações no processo de construção dos aparatos físicos, políticos e sociais das suas cidades, criando um diálogo com o Estado e a oportunidade de influenciar no processo de tomada de decisão sobre a alocação dos recursos públicos, o que, de acordo com Azevedo, França, Câmara (no prelo), promove uma maior transparência e *accountability*¹⁸ societal no uso dos recursos e garante que as ações governamentais estejam refletidas dentro das legislações orçamentárias e alinhadas com as prioridades da cidade.

Outros dispositivos legais corroboram com a proposta de uma gestão orçamentária participativa por meio da publicização e transparência pública, como o art. 165, §3º da CF, que determina ao poder executivo a publicação, até trinta dias do encerramento do bimestre, do relatório resumido da execução orçamentária. A LRF, no art. 48, assegura a transparência da gestão fiscal quando garante ampla divulgação de acesso público aos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e documentos com esta finalidade. O § 1º desta lei diz que a transparência será garantida via incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Embora instrumentalizada juridicamente, cabe a reflexão sobre como o Estado coordena suas ações nos diferentes entes federativos e se estas são de fato efetivas, no sentido de interferir no processo deliberativo, junto ao Poder Público. Na prática, cada município possui autonomia na forma como conduz as audiências públicas e em seus sistemas de transparência e publicização de informações. Além disso, não existem normativas com prazos específicos para a convocação de uma audiência pública, por exemplo, que pode ser convocada com prazos curtos ou em veículos de pouca visibilidade.

Como afirma Azevedo, França, Câmara (no prelo), a ausência de regras para garantam a participação compromete a efetividade da participação, pois

¹⁸De acordo com Buta *et al* (2018ta), o termo em inglês, demanda muitas interpretações, dificultando o seu uso na legislação nacional. Contudo, seu uso está regularmente associado a “transparência”, “prestação de contas” e “responsabilização” sobre as ações dos atos públicos.

não há prazos adequados de divulgação e convocação, tampouco, garantias de inclusão de setores populares e de suas propostas nas leis orçamentárias. Cria-se assim, um vazio institucional, na contramão da gestão democrática da cidade. Aqui acrescentaria mais dois indicadores que é a ausência de mecanismos que de acompanhamento das propostas e de cobrança para sua consecução.

As ações do projeto NEA-BC caminham no mesmo sentido por cobrar uma gestão orçamentária participativa, quando provocam a discussão sobre a transparência pública, a publicação de gastos, a apresentação de propostas e a cobrança por sua efetividade. Ao longo das atividades, os participantes do projeto lidam com a barreira da desinformação e da descontinuidade da participação, que esbarra em aparatos técnicos e políticos. Essa afirmação não corresponde a uma ação coordenada no projeto NEA-BC, de busca pela gestão orçamentária participativa, de forma específica, mas de uma correlação entre as ações do projeto e o disposto na lei, conforme análises da pesquisa em curso. Neste mesmo caminho, no decurso das análises desta tese, referencia-se a participação no orçamento público a partir das diretrizes da gestão orçamentária participativa, mas, ao longo do ciclo orçamentária do PPA de Campos dos Goytacazes, para o período de 2018 a 2021, ocorre a proposta de institucionalização do orçamento participativo no município, num movimento para o PPA participativo.

Este, por vezes, é confundido com as normativas para gestão orçamentária participativa e por isso, tratado como uma obrigatoriedade a ser implementada por parte da gestão pública. No item a seguir, será debatido sobre o orçamento participativo e sua diferenciação quanto ao GOP, a fim de caracterizar uma das propostas instituídas pela prefeitura municipal de Campos dos Goytacazes.

2.3.1 O Orçamento Participativo

O orçamento participativo é um dos modelos de gestão participativo desenvolvido no Brasil, após processo de redemocratização do país. Sua criação remonta aos anos 80, a fim de fortalecer a confiança popular nas instituições políticas, bem como o processo de democratização do país após a ditadura militar. Na época, o país apresentava uma das maiores disparidades de

distribuição de renda do mundo e a transição do sistema ditatorial para um modelo democrático teve resultados decisivos, com a imensa mobilização social na luta por mudanças políticas e sociais. A nova Constituição, adotada em 1988, era aberta à participação cidadã, mas o efetivo funcionamento do sistema político continuava caracterizado por corrupção e clientelismo (SINTOMER et al 2012). Com vistas a desconstruir essa estrutura, o OP nasceu como uma proposta que permite o empoderamento dos sujeitos no que se refere à tomada de decisões em ações emanadas da administração pública. Além disso, fortifica o caráter reivindicatório ao incentivar o debate entre cidadãos e Executivo, num exercício de cidadania e democratização da relação Estado-Sociedade (PALUDO, 2012, p.38 *apud* TURQUETTO; FABRIZIO, 2013).

Outra importante característica do instrumento de gestão é sua ligação direta com a operacionalização da democracia e a forma como ela é concebida. De acordo com Avritzer (2003), o OP permite balancear a articulação entre democracia participativa e democracia representativa a partir de quatro dimensões. A primeira delas é a cessão de soberania por aqueles que a detêm, enquanto resultado de um processo representativo a nível local. O segundo elemento trata da reintrodução de elementos de participação a nível local, como assembleias e conselhos, o terceiro é o princípio da autorregulação, ou seja, um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, e a quarta diz respeito a reversão das prioridades na distribuição do recurso público. Não à toa, em 2013, havia cerca de 2.700 casos de OP pelo mundo, oriundos de contextos locais e dos interesses dos atores políticos que o implementam (SINTOMER et al, 2013).

Ainda que disseminada amplamente, o OP possui uma estrutura característica, que o define enquanto processo de participação comunitária e de gestão. De acordo com Fedozzi (1998, p. 245), ele está orientado por três princípios básicos: “a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos referentes a um ciclo anual de orçamentação do município; e c) um processo decisório descentralizado, tendo por base a divisão da Cidade em 16 regiões orçamentárias”.

O envolvimento das comunidades no OP só será possível, quando tais critérios forem aplicados. Somados a estes, Sintomer et al (2013) acrescente

mais cinco parâmetros de definição mínima da prática do OP, que são: (1) a vertente orçamentária e/ou financeira é discutida de forma pública; (2) o envolvimento social no processo se dá no âmbito da cidade; (3) o processo tem momentos repetidos em instâncias, regras e critérios de participação e de escolha de prioridades orçamentárias; (4) o processo inclui alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns; (5) a prestação de contas sobre as decisões adotadas é essencial.

Importa destacar que o instrumento não é uma obrigatoriedade na gestão pública e sua implementação depende das legislações dos entes federativos, seguindo tais critérios. No caso do município de Campos dos Goytacazes, o Poder Público, por meio do Decreto nº 65 de 2018, regulamentou os artigos 119 e 120 da Lei Municipal nº 7.972 de 2008, denominada Plano Diretor e instituiu o orçamento municipal participativo.

O título do decreto é sugestivo do OP, entretanto, o documento apresenta ao longo de sua estrutura, elementos da GOP, num caminho de concordância com o disposto no Estatuto da Cidade, ao estabelecer como critério obrigatório a realização de debates, audiências e consultas públicas para a criação e aprovação das leis orçamentárias. Em seu art. 1º, o decreto diz:

Este Decreto regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Municipal, as diretrizes e os procedimentos para a garantia do Orçamento Participativo Municipal, previsto no artigo 4º, inciso III, alínea "f", da Lei Nacional nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e instituído pelo artigo 119 da Lei Municipal nº 7.972, de 31 de março de 2008, como o principal instrumento de gestão de Política Urbana (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2018).

O Estatuto da Cidade, no artigo 4º, inciso III, alínea "f", apresenta a gestão orçamentária participativa como um instrumento da política urbana e não o orçamento participativo. Essa distinção entre os instrumentos de participação é importante, pois apesar da nomenclatura indicar uma similitude, são processos diferentes. Outro ponto que nos leva a questionar o objeto do orçamento participativo no decreto é que o documento ignora a definição de recursos para investimento, tampouco, procede com a divisão por regiões para debater o orçamento, como apresentado anteriormente. As discussões realizadas com a

comunidade não trataram do aspecto orçamentário e esgotaram a discussão no levantamento dos problemas locais, assim como não dispuseram de regras de participação e instâncias participativas posteriores. A descontinuidade em 2019 do processo iniciado em 2018 e a ausência de prestação de contas sobre o encaminhamento das propostas andam juntos.

Dessa forma, podemos dizer que o modelo participativo aplicado em Campos dos Goytacazes muito mais se encaixa numa proposta de GOP, do que para o OP, nome que parece ter sido encampado politicamente. Esse, inclusive, parece não ser um caso específico de Campos dos Goytacazes, mas de muitos outros lugares no Brasil que, ao implementarem no âmbito conceitual a proposta de orçamento participativo, não dão prosseguimento às suas ações, esgotando seu processo nas audiências públicas.

Acredita-se que a gestão orçamentária participativa, incluindo os diferentes processos em questão, apontam para uma discussão em torno da teoria democrática, principalmente atrelado ao desenho institucional do Estado e da relação entre este ente e a sociedade civil. Sotero (2008) apresenta como parâmetro para as análises das políticas públicas três bases, interdependentes entre si: o arcabouço legal, que corresponde ao conjunto de leis e/ou normas específicas ou genéricas que subsidiam e normatizam a ação apresentando, inclusive, as competências e funções institucionais; a base filosófica que orienta princípios, diretrizes, objetivos, métodos e resultados a serem viabilizados; e por fim, trata do financiamento que corresponde aos recursos financeiros disponíveis para as ações estatais. Tais instrumentos articulados entre si, contribuem para normatização das políticas públicas, por meio de princípios, diretrizes e métodos e sobretudo da descrição de recursos. Contudo acrescenta-se mais um importante instrumento que é a pressão social, marcada pela organização da sociedade civil para atuação em espaços de controle. Para Marquetti (2003) os atores sociais, quando munidos de potencial para deliberar, conseguem identificar questões sociais importantes na sociedade e formas de corrigir-las. O autor refere-se à capacidade deliberativa, quando estabelecida dentro de uma estrutura organizacional. No entanto, uma das questões motivadoras deste estudo é sobre como se dá o engajamento e organização dos grupos sociais, mesmo antes de integrar essa estrutura organizacional. Busca-se entender

como estão organizados, as articulações realizadas e as deliberações para futuras intervenções.

A atuação do PEA NEA-BC sobre o orçamento público será analisada a partir da experiência do município de Campos dos Goytacazes, dos grupos envolvidos e de como essas políticas passaram a integrar ou não as políticas públicas municipais.

CAPÍTULO 3 – EDUCAÇÃO AMBIENTAL E O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO NEA-BC

A construção e desenvolvimento da política pública de educação ambiental nos remonta ao debate da relação dos seres humanos com o meio no qual está inserido e seus diferentes usos, provocados por eventos e diálogos em ascensão, em território nacional e internacional. A resposta do Brasil aos debates em âmbito internacional interfere de forma continuada nas políticas nacionais e nos posicionamentos políticos e por isso, serão descritos a seguir, no intuito de traçar um paralelo entre eles e decodificar a proposta de educação ambiental crítica e sua contribuição para participação social. Em seguida, apresentar-se-á a estruturação da política pública de educação ambiental e dos projetos ligados ao licenciamento ambiental de petróleo e gás com vistas a gestão ambiental pública.

3.1. A legislação ambiental no Brasil

A política ambiental no Brasil se apresenta de forma mais sistemática a partir dos 60 em resposta aos protestos dos movimentos populares contra padrões de consumo em larga escala, o que se institucionalizou nas décadas seguintes, por meio de normas e instituições responsáveis pelo tema. Dos anos de 1930 a 1960, o país apresentava uma proposta embrionária, comprometida com o controle dos recursos naturais e com o desenvolvimento econômico e de ordenação do espaço. Como exemplo estão: o Código de Águas (Decreto nº 24.643 de 1934), subordinado ao Ministério das Minas e Energia (MME), devido ao interesse no aproveitamento hídrico para hidrelétricas; o Código Florestal (Decreto nº 23.793 de 1934), cuja gestão, inicialmente, cabia ao Ministério da Agricultura, visto que o foco era a proteção de solos para uso agrícola e a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197 de 1967).

Os anos 70 foram marcados pela publicação do relatório "The Limits of Growth" que alertava para questões essenciais tais como energia, saneamento, poluição, saúde, ambiente, crescimento populacional e o esgotamento dos recursos naturais. O documento, encomendado ao Massachusetts Institute of Technology (MIT) pelo Clube de Roma apresentava a perspectiva da derrocada

ambiental, frente ao crescimento econômico e industrial e que este precisaria ser freado imediatamente. A proposta que se fazia era interrupção do crescimento e do crescimento zero. Na prática, isso manteria o crescimento dos países já desenvolvidos, mas suprimiu qualquer forma de desenvolvimento em outros lugares. Além das críticas a metodologia de análise desenvolvida pelo MIT e ao conceito de desenvolvimento indicado documento, este fortalecia a relação de dependência entre países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, pois na prática, a proposta não implicava na distribuição da riqueza que já havia sido produzida em escala mundial, mas do congelamento do crescimento para que as nações periféricas não atingissem o mesmo grau de desenvolvimento dos países mais ricos, reduzindo a pressão sobre os “recursos” da natureza (FURTADO, 1998, OLIVEIRA, 2012).

Ainda que sob críticas diversas, o relatório chama a atenção para a questão ambiental e foi a base para os debates da Conferência de Estocolmo (1972), no qual o Brasil adotou a postura de defesa da soberania nacional ao argumentar que o crescimento econômico e populacional dos países em desenvolvimento não deveria ser sacrificado e que os países desenvolvidos deveriam pagar pelos esforços para evitar a poluição ambiental – posição que foi endossada pelos países do chamado Terceiro Mundo (MOURA, 2016).

Em meio as ações nacionais, o debate internacional era continuado e em 1975, foi realizado pela Unesco o primeiro Encontro Internacional de Educação Ambiental também conhecido como a Conferência de Belgrado, na Iugoslávia que deu origem a "Carta de Belgrado", por meio da qual foram propostas reformas dos processos educativos para a elaboração da nova ética do desenvolvimento e da ordem econômica mundial (ESTRELA; POTT, 2017). Em 1977, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), juntamente com a Unesco, promoveu a Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental em Tbilisi, e neste foram lançadas estratégias norteadoras para uma educação ambiental com viés interdisciplinar e presente na educação formal e não formal. Antes mesmo da Conferência de Tbilisi, em 1973, foi criado no Brasil a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), dentro do Ministérios do Interior, com a responsabilidade, dentre outras coisas, de possibilitar a “elaboração e o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação do meio-ambiente, em especial dos recursos hídricos, que assegurem o bem-

estar das populações e o seu desenvolvimento econômico e social" (art.4, alínea c). Em seu bojo de atividades, está a instituição de projetos de educação ambiental voltados para a inserção da temática ambiental nos currículos escolares dos antigos 1º e 2º graus, na região Norte, a realização de seis cursos de especialização em educação ambiental e de cinco seminários sobre Universidade e Meio Ambiente, além da estruturação de uma rede de produção e circulação de materiais educativos, envolvendo diversas publicações e audiovisuais referentes à área ambiental (ProNEA, 2005).

Para relembrar os dez anos da Conferência de Estocolmo, em 1982 ocorreu a Assembleia Mundial dos Estados em Nairóbi no Quênia. Em consequência, no ano seguinte, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento foi criada. Ainda assim, grandes desastres ainda eram recorrentes e um deles chamou a atenção do mundo para o debate sobre a questão ambiental. Conhecido como o maior desastre químico da história, o vazamento de gases tóxicos remanescentes de uma indústria de agrotóxicos, ocorrido em Bhopal, na Índia, teve grande repercussão.

Ainda na década de 80, a Convenção de Viena, na Áustria, colaborou com debate sobre a proteção da camada de ozônio e mais tarde foi complementada pelo Protocolo de Montreal. O tratado internacional estabeleceu padrões para a redução progressiva (fabricação e consumo) de produtos nocivos à camada de ozônio. De acordo com MMA (2022), o tratado é o único acordo ambiental multilateral onde 197 estados se comprometeram a proteger a camada de ozônio. No Brasil, o período marca a regulação das atividades industriais com regras de controle para o desenvolvimento e para a operação de empreendimentos, incluindo os de infraestrutura de energia e de transporte, no sentido de garantir a saúde pública (ANELLO, 2009).

No caminho para o fortalecimento da legislação ambiental no Brasil, em 1981, foi promulgada a Lei 938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e criou-se o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). A lei estabelece diretrizes para preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana no país. Um dos princípios para alcançar esses objetivos seria a educação ambiental, aplicada às redes de ensino, mas

também as comunidades, a fim de capacitar-a para participação ativa na defesa do meio ambiente. Ao incorporar as propostas, já indicadas nos debates internacionais, como a Conferência de Tbilisi, a política atribui responsabilidade a diferentes atores sociais, de forma que ela possa ser efetiva e assim, orienta como o poder público deve criar políticas que promovam a educação ambiental em todos os níveis de ensino. O SISNAMA, composto pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responsáveis pela melhoria pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, integra as políticas públicas de proteção ambiental na perspectiva de criar uma direção nacional, pois todos os órgãos que o compõem, estão submetidos aos mesmos princípios e diretrizes, cada um exercendo a sua função para alcançar o mesmo objetivo: a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dentre suas deliberações está a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), no ano de 1981, um importante elemento da política do licenciamento ambiental e nas diretrizes para a gestão ambiental.

Com a Constituição de 1988, muda-se a perspectiva da democracia nacional, por apresentar a gestão participativa como um caminho comum, mas também por criar prerrogativas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de uso coletivo, tal como disposto.

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, art. 225).

Os incisos do art. 225, apresentados a seguir, originaram um conjunto de normas e leis, incluindo o licenciamento ambiental, disposto no inciso IV e a educação ambiental, no inciso VI.

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

A educação ambiental, preconizada pelo licenciamento ambiental, constitui a base da análise deste trabalho, por ser o processo catalisador da participação social, voltada para gestão ambiental pública. O inciso IV da CF de 88 dá as diretrizes para a formulação de um conjunto de regras e leis que garantam a apropriação dos recursos naturais, estabelecendo processos de mitigação e compensação para tal. Estes encontram-se na Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011 que define as competências para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Corresponde assim a um procedimento administrativo destinado a autorizar atividades ou empreendimentos, utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Importante destacar as diretrizes para uma gestão dos recursos naturais, apropriados de acordo com interesses diversos e que precisam de uma interlocução do Estado para que aconteçam de forma equilibrada, tanto em caráter físico, quanto social. Nesse sentido, Anello (2009) coloca que se trata de uma apropriação em torno dos interesses da burguesia e cabe ao Estado, garantir o desenvolvimento de políticas públicas assentadas na mediação de conflitos de interesses. Daí o papel da EA que se apresenta como um mecanismo do Estado nesse processo de mediação.

3.2. A política pública de educação ambiental

A EA está estruturada na Política Nacional de Educação Ambiental, instituída pela Lei 9.795, de 27 de abril de 1999 e regulamentada pelo Decreto 4281/2002 que apresenta a EA não-formal e a formal como campos de atuação. O Programa Nacional de Educação Ambiental – PRONEA, foi criado em 1994 para atuar com gestão e ensino na educação ambiental. Em 1999, ele se tornou ProNEA, com outras diretrizes, incluindo a gestão ambiental pública. Trata-se de um reforço do Estado para direção da Política Nacional de Educação Ambiental. Cabe aqui destacar a estrutura do ProNEA, que está sob a gestão do Ministério do Meio Ambiente (Diretoria de Educação Ambiental) e o Ministério da Educação (Coordenação Geral de Educação Ambiental). Ele traz em sua proposta educação ambiental como instrumento da gestão ambiental pública com vistas à sustentabilidade, envolvendo estratégia como a participação e o controle social. A implementação e fiscalização da Educação no Processo de Gestão Ambiental é do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA. O órgão ambiental foi criado em 1989, com a responsabilidade da execução da política ambiental no país, dentre elas, o licenciamento ambiental. Em 1992, ano da criação do Ministério do Meio Ambiente, também se formaram os Núcleos de Educação Ambiental (NEA), com a finalidade de conceber as superintendências estaduais para pôr em prática as ações educativas no processo de gestão ambiental na esfera estadual.

Para abordar as questões de licença ambiental das atividades petrolíferas, orientadas pela educação ambiental, um amplo caminho foi percorrido com a criação da órgãos dentro do Ibama para tais diretrizes, como a Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM), em 2002, que junto ao Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear (ELPN) e os NEA subsidiou a construção de diretrizes específicas de EA para o licenciamento das atividades de petróleo e gás, que se iniciou com 1^a Oficina de Educação Ambiental em 1999 e formulou as diretrizes para a elaboração e implementação de Programas de Educação Ambiental no licenciamento de atividades de produção e escoamento de petróleo e gás natural” (2006) (PARMIS, 2024).

A gestão ambiental pública abordada nos documentos corresponde a forma como os diferentes atores sociais agem sobre os meios físico-naturais e o antrópico, na mediação de conflitos e interesses, a fim de garantir o direito ao

meio ambiente ecologicamente equilibrado (QUINTAS, 2006). Destaca-se que na gestão ambiental participativa, os diferentes atores sociais estão envolvidos, tanto os do poder público como os de instituições privadas e os da sociedade civil. Isso porque ela corresponde a diferentes interesses, oriundos do processo de apropriação dos usos e recursos ambientais e conflituosos em si. Por isso, desconsideram os interesses daqueles afetados, sobretudo quando estes se encontram em estado de vulnerabilidade social. Como abordado por Quintas (2008), no Brasil, o processo decisório e de intervenção sobre o meio ambiente é distribuído de forma desigual, tanto socialmente, quanto geograficamente na sociedade.

Por serem detentores de poder econômico ou de poderes outorgados pela sociedade, determinados atores sociais possuem, por meio de suas ações, capacidade variada de influenciar direta ou indiretamente na transformação (de modo positivo ou negativo) da qualidade do meio ambiente (QUINTAS, 1995, p. 11).

(...) o processo de apropriação e uso dos recursos ambientais não acontece de forma tranquila. Há interesses, necessidades, rationalidades, poder, custos e benefícios em jogo e, consequentemente, (potenciais e explícitos) entre atores sociais, que atuam de alguma forma sobre estes recursos, visando o seu uso, controle e, ou sua defesa (QUINTAS, 1995, p12).

É nesse momento que se entende o poder central do Estado, como um mediador da distribuição dos recursos, assim como na compreensão dos efeitos, impactos e de sua distribuição para a sociedade como um todo.

No nosso país, cabe ao Estado praticar a gestão ambiental pública, ordenando o processo de apropriação social dos recursos ambientais na sociedade, por meio dos instrumentos estabelecidos na legislação. Neste processo o poder público media interesses e conflitos, potenciais ou explícitos, entre atores sociais, sobre os modos de destinação dos recursos ambientais no meio social. Esta definição é produto de consensos construídos com atores sociais envolvidos (os quais não devem ser confundidos com unanimidade.), sobre o uso e o não uso; quem, como, onde, quanto e para que usa; e quando, por quanto tempo etc., se usa, os recursos naturais (Quintas, 1995, p. 13 e 14).

O papel do Estado, como proposto pelo autor, corresponde ao Estado de direito, dentro da perspectiva republicana. Cabe aqui um adendo para tratar da formação histórica e econômica do Estado nacional, que acompanhou à constituição do capitalismo brasileiro e que interfere diretamente no processo de

gestão aqui abordado. Na gestão ambiental, este é tratado como mediador de conflitos, mas o próprio ato de concessão da apropriação privada de um bem público, como no caso dessa pesquisa, na qual se aborda a mitigação dos impactos da exploração de petróleo e gás, já apresenta os interesses privados sobre o coletivo.

3.2.1 A educação ambiental crítica e a gestão ambiental pública no licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos de gestão ambiental pública que estabelece os mecanismos técnicos e administrativos para garantir o desenvolvimento econômico e social, ao mesmo tempo que o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de uma responsabilidade exclusiva do Estado por meio do qual os órgãos ambientais autorizam a instalação e operacionalização de empreendimentos econômicos (minerações, siderúrgicas, indústria de celulose etc.) ou de infraestrutura (estradas, portos, hidrelétricas, entre outros), potencial ou efetivamente poluidores. Ele é decorrente da autorização do órgão ambiental, de acordo com a competência, isto é, varia conforme a unidade político-administrativa na qual se insere o empreendimento a ser licenciado. Quando os empreendimentos se localizam dentro dos limites de um só estado, o licenciamento é de responsabilidade do órgão ambiental estadual; quando o empreendimento se localiza em dois ou mais estados, ou em áreas marítimas de jurisdição nacional, o órgão responsável passa a ser o IBAMA. Existem ainda as licenças municipais concedidas pelas prefeituras aos empreendimentos restritos ao município, como loteamentos, extração de lenha, minerações de areia, de saibro etc.

A partir da demanda do empreendimento e dos possíveis impactos que este pode causar, tem-se início o processo de licenciamento que conta com etapas diferenciadas e que serão resumidamente expostas aqui. De início, é feita a abertura do processo junto ao órgão ambiental competente e o preenchimento de formulário de caracterização de atividade (FCA). Se o empreendimento se encaixar nas exigências do licenciamento, o órgão ambiental em questão procede com o enquadramento e estabelece o escopo do Estudo Ambiental onde são avaliados os possíveis impactos ambientais oriundos da atividade. A partir

daí são propostas as medidas de mitigação e compensação. Assim, o empreendedor deve elaborar o Estudo Ambiental composto por Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Após a análise do documento, e de sua conformidade, o empreendedor faz o requerimento da licença. Durante o processo, a população e/ou partes interessadas podem conhecer o empreendimento e seus possíveis impactos. Para isso, o órgão ambiental ou qualquer parte interessada pode convocar audiência pública, o que garante a participação social no processo de licenciamento. Contudo, como aponta Serrão (2012, p. 169), ainda que este espaço seja considerado com um espaço formal de participação social dos grupos afetados pelo empreendimento em licenciamento, as audiências públicas se trata de fóruns consultivos que, em sua grande maioria, não conseguem satisfazer à sociedade nela presente sobre os detalhes técnicos e possíveis impactos do projeto em análise pelo órgão ambiental.

O processo de licenciamento é continuado e após as análises documentais, o órgão ambiental emite parecer técnico que poderá aprovar a viabilidade ambiental do empreendimento, ou seja, recomendar a concessão da licença prévia (LP)¹⁹. Para início das obras, deve ser apresentado pelo empreendedor a proposta com os projetos de mitigação e compensação a serem implementados pela empresa, o que garante a obtenção da Licença de Instalação (LI). Para iniciar as atividades, é necessário a Licença de Operação (LO), concedida apenas para a empresa que cumpriu todas as exigências ambientais que constavam da LI.

De acordo com Anello (2009), o acompanhamento do cumprimento das condicionantes é feito por meio de vistorias e visitas técnicas, além da análise dos relatórios apresentados pelas empresas, os quais devem conter informações sobre o controle ambiental implementado e incluir ações de monitoramento, mitigação e compensação dos impactos causados.

De posse de todo esse processo de licença realizado e da concessão da licença pelo órgão ambiental competente, de acordo com a avaliação

¹⁹ A LP pode ser negada caso a avaliação de impactos (AIA) indique que o empreendimento não tem viabilidade ambiental e que os impactos e os riscos do empreendimento não são mitigáveis com danos que podem ser irreversíveis.

disponibilizada, são postas em prática as medidas compensatórias ou de mitigação dos possíveis impactos e os projetos de educação ambiental são um tipo delas.

3.3. Os programas de educação ambiental no licenciamento de petróleo e gás

Os projetos de educação ambiental no Licenciamento Ambiental Federal são relativamente recentes no Brasil. Eles ocorrem a partir dos anos 2000, sob a influência do acidente que ocorreu na Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro, o que de acordo com Acselrad e Melo (2009) favoreceu a ação do estado para regularização das atividades e medidas de controle ambiental. O licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás, enquanto uma exigência (condicionante) para suas atividades²⁰, estabelece o Programa de Educação Ambiental, desenvolvidos nos municípios litorâneos do Brasil. Direcionados por meio da Nota Técnica (NT) da Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG), no âmbito da Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) do IBAMA, ou seja, NT 01/10 CGPEG/DILIC/IBAMA, os programas têm sua delimitação relacionada a área de influência relativa ao meio socioeconômico na qual esteja incluída, considerando a região. De acordo com Parmis (2024), a referida NT favoreceu a execução de 17 PEA por 12 operadoras em 9 estados e 66 municípios, envolvendo 327 comunidades. Dentre eles está o Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC), situado entre o Alto de Cabo Frio, no estado do Rio de Janeiro, e o Alto de Vitória, no Espírito Santo.

O PEA-BC é formado pelo conjunto de projetos de educação ambiental, distribuídos espacialmente. Suas atividades são direcionadas como as linhas de ação estipuladas na NT e que estão descritas no quadro 10.

Quadro 10 – Linhas de ação dos PEAs

Linha de ação	Objetivo	PEAs e empresas
---------------	----------	-----------------

²⁰ O licenciamento ambiental tem sofrido duros ataques e ainda em tramitação por meio da PL 3729/2004, que aguarda análise do senado federal. A proposta se trata de uma espécie de flexibilização da política, onde suas diretrizes seriam alteradas, não havendo necessidade de operacionalização de projetos ambientais, tanto aqueles de mitigação quanto os relacionados a medidas compensatórias.

Linha de ação A	Organização comunitária para a participação na gestão ambiental, no âmbito do licenciamento ambiental.	Quipea - Quilombos no Projeto de Linha de Ação A Educação Ambiental (Shell); Pescarte - Petrobras; Foco - Fortalecimento da Organização Comunitária (Perenco); Rede Observação (PetroRio).
Linha de Ação B	Controle social da aplicação de royalties e de participações especiais da produção de petróleo e de gás natural.	Territórios do Petróleo - Petrobras.
Linha de Ação C	Apoio à democratização, à discussão pública e à fiscalização do cumprimento das Diretrizes de Planos Diretores municipais.	Projeto NEA-BC- Petrobras.
Linha de Ação D	A ser proposta pela empresa.	Não existem projetos nessa linha de ação.
Linha de Ação E	Projetos compensatórios para populações impactadas por empreendimentos de curto prazo.	Não existem projetos nessa linha de ação.
Linha de Ação F	Apoio à discussão e ao estabelecimento de acordos para a gestão compartilhada das atividades na zona marítima.	Não existem projetos nessa linha de ação.

Fonte: Adaptado do site PEA-BC (<https://www.pea-bc.ibp.org.br/>), 2023

Como observado no quadro, atualmente, estão em atividade no PEA-BC seis projetos de educação ambiental, que são NEA-BC, Territórios do Petróleo, Pescarte, Quipea, Foco e Rede Observação. Contudo, os empreendimentos ligados ao projeto Territórios do Petróleo estão em processo de descomissionamento, e por isso, no mês de setembro de 2024, ele encerrará suas atividades. O projeto NEA-BC está executando sua última fase e partir de 2026, findará suas atividades. Isso se dá em função do processo de reformulação da política pública ambiental com a proposta de implementação do Plano Macro e a perspectiva de novas diretrizes.

Além da NT 01/10, os programas também são orientados pela Instrução Normativa 02/2012, que estabelece as bases técnicas para programas de educação ambiental apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórias, em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais emitidas pelo Instituto. Todos esses documentos fornecem subsídios para as bases teórico-metodológicas da educação no processo da gestão ambiental.

Importa destacar que o papel da educação ambiental vai para além de uma formalidade, pois ela é atravessada “pela organização de espaços e momentos de troca de saberes, produção de conhecimentos, habilidades e

atitudes que gerem a autonomia dos sujeitos participantes em suas capacidades de escolher e atuar transformando as condições socioambientais de seus territórios" (LOUREIRO *et al*, 2009). De acordo com Quintas (2006, p. 14), a finalidade da Educação Ambiental, para ser cumprida conforme os dispositivos legais, CF e Política Nacional de Educação Ambiental, "deve proporcionar as condições para o desenvolvimento das capacidades necessárias para que grupos sociais, em diferentes contextos socioambientais do país, exerçam o controle social da gestão ambiental pública".

Nesse sentido, a Educação no Processo de Gestão Ambiental surge na Coordenação Geral de Educação Ambiental do IBAMA como uma proposta teórico-metodológica para nortear os processos educativos no âmbito do licenciamento ambiental federal. Seu objetivo é:

(...) proporcionar condições para a produção e aquisição de conhecimentos e habilidades e o desenvolvimento de atitudes, por meio da participação individual e coletiva, tanto na gestão do uso dos recursos ambientais, quanto na concepção e aplicação de decisões que afetam a qualidade dos meios físico-natural e social (QUINTAS, 2006, p. 86).

A participação desses grupos organizados se dá por meio de uma formação continuada, com vistas à gestão dos recursos naturais e na mitigação dos impactos ambientais, no sentido de proporcionar aos sujeitos de ação, envolvidos nesses projetos a capacidade de se organizar e debater junto aos demais atores sociais. Por mitigação, compreende-se a necessidade de atenuar os impactos sociais e ambientais, gerados pela produção em atividade e tipo, que afetam direta ou indiretamente as relações sociais, econômicas, culturais dos grupos pertencentes aos territórios. A NT 01/2010 apresenta a mitigação como uma metodologia de ação para *minimizar e/ou evitar os efeitos difusos negativos dos impactos da atividade licenciada, (ii) evitar o agravamento de impactos identificados e (iii) a ocorrência de novos impactos*. Ela apresenta ainda um outro aspecto para educação ambiental no licenciamento que é a gestão ambiental compartilhada, no sentido do poder dividido entre os diferentes atores sociais, incluindo aí os representantes de setores de maior vulnerabilidade social para o debate sobre o impacto ambiental e de como estes alteram a realidade dos diferentes grupos.

Abordar o conceito de vulnerabilidade social, torna-se relevante devido a importância da discussão sobre a gestão ambiental pública e de como a participação do público vulnerável, suscetível aos impactos, se faz necessária para sua representatividade. Para Walter e Anello (2012, p. 7) o conceito de vulnerabilidade social não se restringe aos impactos, mas contém também a relação dos sujeitos com o território. De acordo com as autoras, como a distribuição de poder sobre a base material da vida social e do desenvolvimento mascara as relações de vulnerabilidade, é necessário associar o conceito ao de justiça ambiental. Para isso, apresenta-se o conceito disposto por Acselrad (2009), que define a justiça ambiental como a superação da imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais, ou seja, a superação da injustiça ambiental. O conceito de injustiça é apontado por Loureiro e Layrargues (2011, p. 63) como a destinação de uma maior carga dos danos ambientais a grupos sociais de trabalhadores ou grupos étnicos discriminados, entre outros segmentos em estado de maior vulnerabilidade social e econômica, ameaçando a integridade da saúde ambiental e comprometendo a sua reprodução social.

Não há um debate único sobre os riscos ambientais e, diferentemente do apresentado no senso comum, eles não são iguais a todos. Para Rammé (2012, p. 23), “o movimento por justiça ambiental abarca todos os conflitos socioambientais cujos riscos sejam suportados de forma desproporcional sobre populações socialmente vulneráveis ou mesmo os países ditos de Terceiro Mundo”. Isso porque, a pressão do sistema capitalista se faz sobre a desigual distribuição do espaço, necessária a reprodução do capital, que se dá de forma desigual na sociedade, por meio de mecanismos de políticos, sociais e econômicos que concentram os processos decisórios e os bens públicos em prol de interesses privados (LOUREIRO; LAYRARGUES, 2013, p 64).

Com vistas à promoção da justiça ambiental, a educação ambiental crítica na gestão ambiental fomenta o debate sobre a questão ambiental, na superação das relações consolidadas de poder, a fim de contribuir para promoção do controle social por meio da participação em espaços de decisão. Como apontam Loureiro e Layrargues (2013, p, 65).

(...) participação popular é determinante, posto ser a construção de processos em que os grupos expropriados e discriminados adquiram centralidade como a condição para que as contradições e os conflitos da sociedade sejam explicitados, enfrentados e superados pelo protagonismo daqueles que portam materialmente o que é distinto do poder hegemônico – portanto, a alternativa possível concretamente.

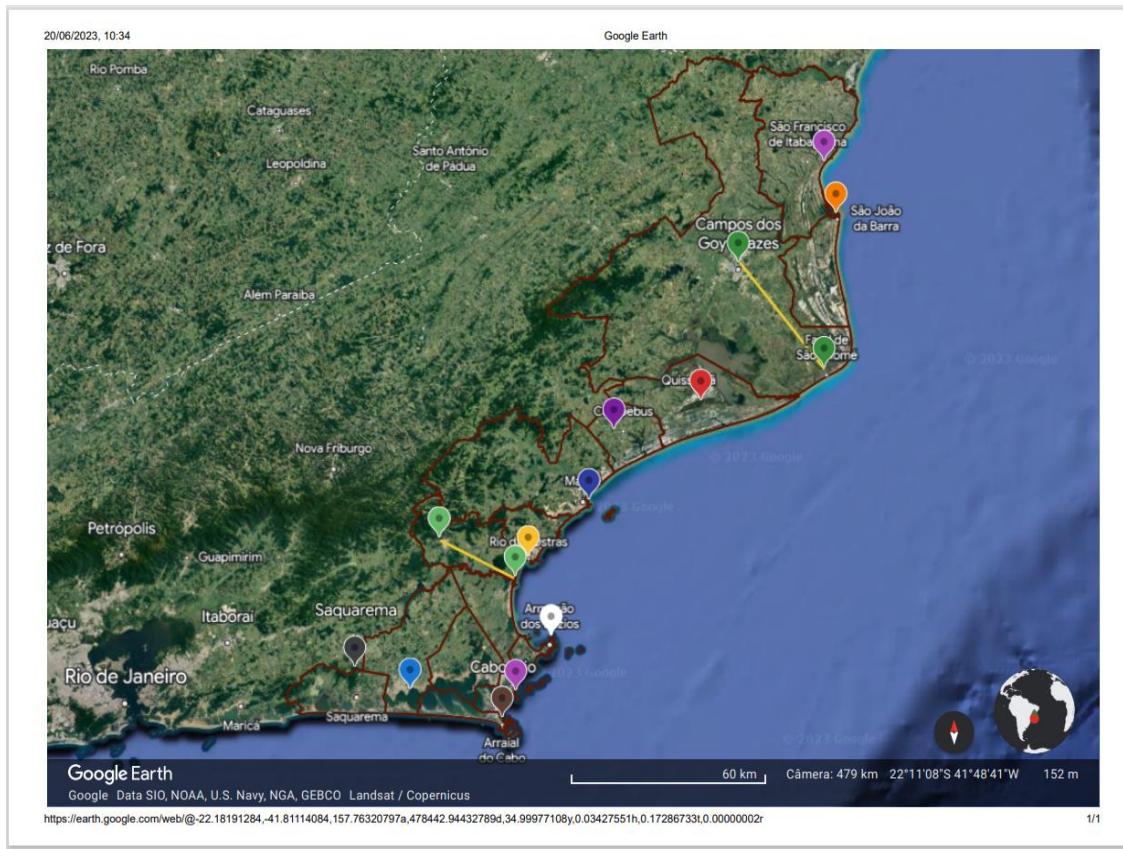
O processo de construção do conhecimento de forma crítica, perpassa a proposta de participação e controle social considerados na perspectiva da gestão ambiental pública, como um mecanismo de transformação da realidade.

3.4 – Projeto NEA-BC e democratização da participação

Apresentar-se-á o projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos (NEA-BC). Como já indicado, trata-se de um projeto, condicionante de licença, com atuação em 13 municípios da Bacia desde 2009. Sua execução está sob uma tríade institucional, com a Associação Raízes na execução de suas atividades, a Petrobras na coordenação e o Ibama no processo de fiscalização. Cabe aqui uma apresentação da Associação Raízes, instituição do terceiro setor, que surge em 2008, a partir da organização de professores da rede pública de ensino, reunidos para debater a educação ambiental (MISCALI E CAMPEÃO, 2019). A instituição, inicialmente recebeu o mesmo nome do projeto, em função de seu propósito formativo. À medida que institucionalmente, suas atividades foram fortalecidas, ele precisou criar uma identidade institucional e por isso, cria um novo nome e logomarca (MISCALI, 2019). A Associação é responsável pela execução de outros projetos, dentre eles, o Navegando na Poesia, conveniado à Responsabilidade Social da Petrobras. A empresa, em convênio com a Associação Raízes tem suas atividades de produção e exploração de petróleo licenciadas. Até o final do 2023, eram aproximadamente 57 atividades oriundas desse convênio, nas bacias de Campos e de Santos (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2024). Sua localização corresponde aos municípios litorâneos do Rio de Janeiro, que vão de Saquarema a São Francisco do Itabapoana, seguindo uma linearidade. Esses municípios compreendem duas bacias, sendo Saquarema, Araruama e Arraial do Cabo na Bacia de Santos e os demais municípios, incluindo aí também Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Carapebus, Casimiro de Abreu, Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã,

Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra na Bacia de Campos (figura 7).²¹

Figura 7 – Mapa dos municípios de atuação do projeto NEA-BC



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Google Earth.

Desde a sua inauguração em 2009, as diretrizes para sua execução passaram por alterações, assim como o processo de planejamento de cada fase contribui para o amadurecimento de suas propostas. Inicialmente, o projeto foi estruturado para realizar as suas ações dentro da linha de Ação A de “Organização comunitária para a participação na gestão ambiental, no âmbito do licenciamento ambiental”. O período foi marcado pelo esforço de mobilização da comunidade para a gestão ambiental. A mobilização é compreendida no sentido de convocar vontades para transformação da realidade (TORO; WERNECK, 2004) O processo de incorporação das propostas do projeto em âmbito social e a partir das vontades dos comunitários de participarem do projeto e integrarem

²¹ Em 2024, o projeto iniciou a sua V Fase de execução e foi convidado a ampliar suas atividades para quatro municípios do Espírito Santo, pertencentes a Bacia de Campos. São eles: Presidente Kenedy, Marataízes, Piúma e Itapemirim.

o Grupo Gestor Local, também conhecido como GGL resultou na formação de 13 GGLs, distribuídos em 13 Núcleos Operacionais (Nos), um em cada município do mapa.

Em 2020, o projeto começou a atuar sobre as diretrizes da Linha C correspondente ao “Apoio à democratização, à discussão pública e à fiscalização do cumprimento das Diretrizes de Planos Diretores municipais”, na qual aborda os impacto da indústria do petróleo e gás sobre as questões socioespaciais, mediante debate e sua inserção normativa. Para compreender o que essa mudança significou na realidade do projeto, apresentamos no quadro (11) os objetivos, de acordo com cada fase de execução deste.

Quadro 11 – Objetivos do projeto NEA-BC por fases

	Fase I (2009-2012)	Fase II (2013-2015)	Fase III (2015 -2020)	Fase IV (2020-2024)
	Linha de ação A			Linha de Ação C
Objetivo geral	Promover a participação cidadã na gestão ambiental, por meio de uma educação crítica e transformadora, em busca de uma sociedade mais justa e sustentável na região da Bacia de Campos.	Promover a participação cidadã na gestão ambiental, por meio de uma educação crítica e transformadora, em busca de uma sociedade mais justa e sustentável na região da Bacia de Campos	Promover a participação cidadã na gestão ambiental, por meio de uma educação crítica e transformadora, em busca de uma sociedade mais justa e sustentável na região da Bacia de Campos	Mitigar os impactos socioambientais sobre o uso e a ocupação do solo consequentes da cadeia produtiva da indústria do petróleo e gás, a partir de uma organização e participação das comunidades na gestão socioespacial nos municípios da Bacia de Campos”.
Objetivos específicos	Mobilizar pessoas e articular iniciativas relacionadas à Educação Ambiental na região da Bacia de Campos	Proporcionar condições para tornar autônomo, e em condições de funcionamento os Nós dos 13 municípios do Projeto NEA-BC	Fortalecer os Núcleos Operacionais (NOs) com condições para torná-los acessíveis e integrados à comunidade -	Fortalecer os Núcleos Operacionais (NOs) com condições para torná-los acessíveis e integrados à comunidade;
	Construir e disseminar conhecimentos no campo da Educação Ambiental, Comunicação e Controle Social	Construir e disseminar conhecimentos no campo da Educação Ambiental, Comunicação e Controle Social	Construir e disseminar conhecimentos para a prática da incidência política	Construir e disseminar conhecimento sobre os impactos da cadeia produtiva de petróleo e gás natural a fim de fortalecer ações de participação comunitária na gestão socioespacial;
	Exercer o controle social, junto às instituições públicas ou privadas, sobre o uso dos recursos ambientais, especial nos processos de licenciamento ambiental	Exercer o controle social, junto a instituições públicas ou privadas, sobre o uso dos recursos ambientais, especial nos processos de licenciamento ambiental	Exercer o controle social sobre o uso dos recursos ambientais, inclusive nos processos de licenciamento	Participar da gestão ambiental por meio do diálogo, acompanhamento na formulação e fiscalização das políticas públicas que promovam equidade sobre as questões socioespaciais
	Estruturar e Fortalecer a Organização Interna do NEA-BC	Estruturar e Fortalecer a Organização Interna da Associação NEA-BC	Fortalecer a organização interna da Associação NEA-BC	Fortalecer a organização interna da Associação Raízes

Fonte: Elaborado pela autora com base nos projetos do NEA-BC.

Ao observar os objetivos do projeto, é possível identificar a mudança não apenas nas diretrizes do desenvolvimento das atividades por linhas de ação, quanto nos objetivos a serem alcançados. Os objetivos gerais são comuns a todas as fases e trazem em seu escopo a proposta da educação ambiental crítica, seja na organização das comunidades para incidência, seja no fortalecimento de suas estruturas para a mitigação dos impactos. Nas duas primeiras fases, o processo de mobilização e criação de um espaço que representasse os GGLs e permitisse a criação de uma identidade são muito marcantes. Nas duas fases seguintes, essa mobilização parece estável, mas requer manutenção e por isso, se torna objetivo específico dos grupos. Em todas as fases, mantém-se a proposta de fortalecimento da Associação Raízes, tanto para execução do projeto NEA-BC, como para se tornar uma referência de instituição do terceiro setor na região (MISCALI E CAMPEÃO, 2019). Um dos grandes saltos da Associação nesse sentido foi a incorporação de um quadro técnico de funcionários da gestão do projeto, que passou a realizar suas atividades sem a necessidade de consultoria de acompanhamento contínuo (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2017).

Os objetivos do projeto, ainda que em períodos e linhas de ação diferentes, dialogam com a proposta da gestão ambiental pública conforme as diretrizes da educação e corroboram o fortalecimento da justiça social e ambiental. Em suas três primeiras fases, o projeto foi orientado para organização comunitária e fortalecimento das lideranças locais. Na fase seguinte, foram incorporadas às diretrizes da Nota Técnica para a linha de ação C, que trata especificamente das legislações socioespaciais. Os avanços quanto à estrutura organizacional e formação de lideranças implementadas na linha de ação A foram mantidas e incorporadas aos mecanismos de ação para gestão sobre as normativas ligadas ao uso e ocupação do solo (REIS e MISCALI, 2019).

Para cumprir esses objetivos, os Grupos Gestores Locais definem políticas públicas prioritárias concernentes aos impactos da indústria do petróleo em seus territórios, ao mesmo tempo buscam e constroem conhecimentos sobre as políticas públicas transversais à gestão ambiental, a fim de participarem de espaços de controle social e apresentarem propostas de incidência política, sobretudo no orçamento público.

Conhecer como o projeto desenvolve suas ações para construção e difusão de conteúdos é fundamental para abordar suas ações de controle social no orçamento público e por isso, apresentaremos a seguir os processos teóricos e metodológicos, base para atuação do projeto.

3.4.1 A sistematização dos saberes e fortalecimento da participação social: metodologia e práxis

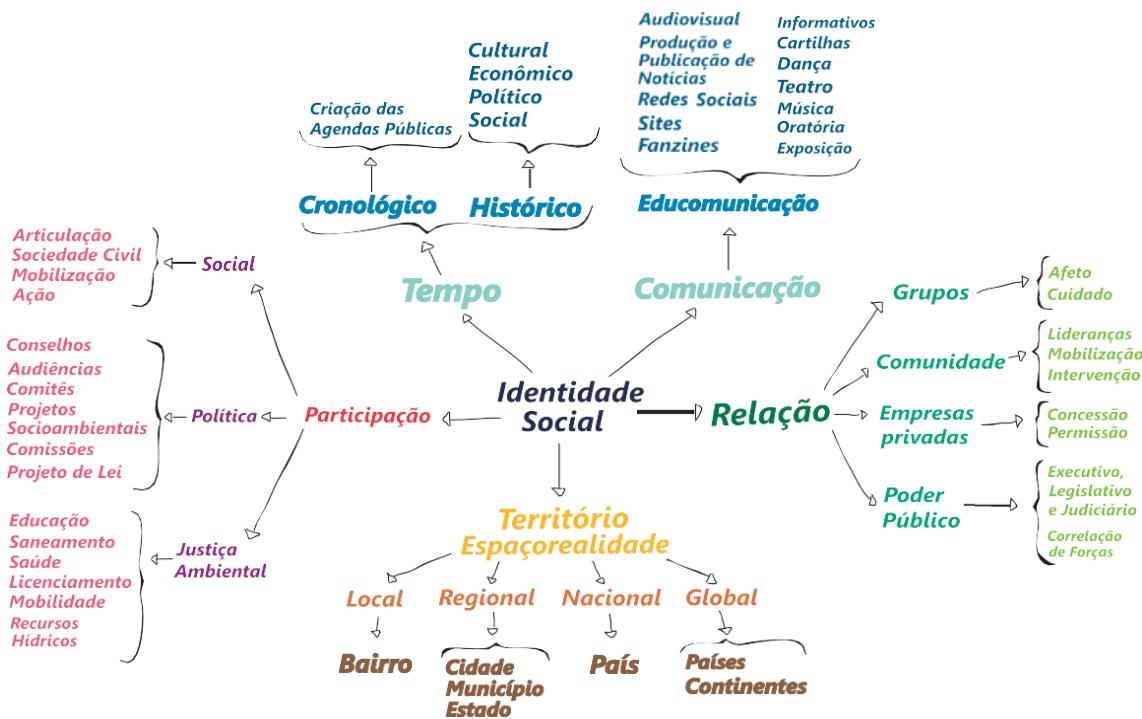
A construção do projeto NEA-BC ancorou-se nas análises resultantes do diagnóstico participativo (DP) do PEA-BC, realizado em 2012 a fim de levantar informações sobre os impactos socioeconômicos das atividades marítimas vinculadas às atividades de petróleo e gás nos municípios da região (PEA-BC, 2023). Nele foram identificados diversos impactos na região ligados ao uso e ocupação do solo, recebimento de rendas petrolíferas, pressão sobre a infraestrutura e na dinâmica populacional. A análise regional destacou a baixa mobilização e participação dos cidadãos nas decisões referentes aos recursos ambientais associados ao processo de formação histórica. Esse cenário deu origem aos seus objetivos e estruturou as ações de fomento à organização comunitária de jovens e lideranças por meio da formação de Grupos Gestores Locais (GGLs), como disposto na linha de ação A.

A Associação Raízes, tem sua base teórica e metodologias pedagógicas descritas no Projeto Político Pedagógico (PPP). O documento data de 2016 e traz entre suas abordagens a teoria crítica tal como proposto por Paulo Freire e no âmbito da educação ambiental crítica apresenta o pensamento social de José S. Quintas, um dos formuladores da política pública ambiental. O documento apresenta as diretrizes para as atividades formativas do projeto, que segundo este, “consiste em estabelecer um processo aprendizagem que seja emancipatório e transformador junto às comunidades e a todos os atores e atrizes envolvidos” (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2017, p. 5).

Nele está disposto o Complexo Temático com a sistematização dos temas geradores (figura 8). Estes se apresentam de forma interligada e requerem uma abordagem interdisciplinar, segundo o documento. Ele apresenta no ponto central a identidade social dos sujeitos da ação educativa, e as demais camadas

estão agrupadas com os temas subdivididos em: eixos, núcleos fundamentais e unidades de aprendizagem.

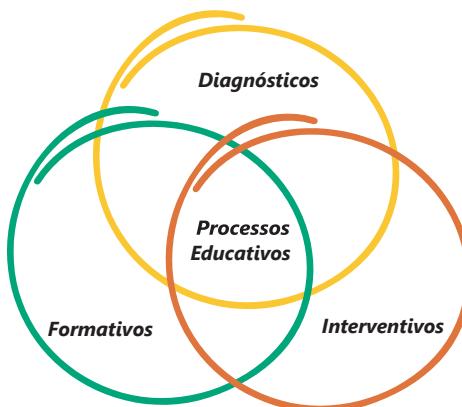
Figura 8 - Complexo temático



Fonte: Associação Raízes, 2019

A abordagem dada aos processos de ensino-aprendizagem está descrita na interligação de processo educativos de três tipos: diagnósticos, formativos e intervencionistas, figura 9. Estes são desenvolvidos a partir de metodologias participativas, rompendo com o formato do educador que apenas ensina e do educando que apenas aprende (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2017).

Figura 9 - Processos educativos desenvolvidos na Associação Raízes



Fonte: Associação Raízes, 2017

Os processos diagnósticos correspondem às atividades que buscam compreender, de forma coletiva, as características de uma dada realidade – seu contexto e totalidade - para transformá-la. Já os processos formativos tem como objetivo construir e disseminar o conhecimento sobre temas pertinentes à educação ambiental, levando em consideração uma educação dialógica. Para isso, são adotadas metodologias participativas, que buscam romper com práticas oriundas de um modelo de educação tradicional. Por fim, processos intervencionistas envolvem a intervenção a ser realizada e as formas de participação existentes, pois fomentaram o enfrentamento dos problemas vivenciados pelas comunidades e a proposição de soluções (REIS, ARAUJO, MISCALI, 2019).

Outro aspecto metodológico indicado no PPP da Associação Raízes é a metodologia da problematização, realizada por meio do arco de Margurezes, que parte da realidade do público em questão para eleição de problemas, passando por pontos chave e suas teorias. Isso permite a elaboração de novas hipóteses e por fim a intervenção na realidade.

Miscali (2021), ao abordar a teoria da problematização utilizada no PPP, indica que ela viabiliza o exercício crítico de refletir sobre demandas coletivas, muitas vezes encaradas do ponto de vista individual no cotidiano, no qual a ausência de direitos é quase sentida como normal ou sequer identificada e, ainda, permite a construção de conhecimentos capazes de desvelar a realidade e definir estratégias para transformá-la.

Os elementos apresentados no PPP estão em consonância com a

proposta da educação ambiental crítica e das metodologias da educação popular, numa perspectiva de abordar a realidade das comunidades, sobretudo as vulneráveis, para o processo de construção dos conhecimentos e a partir daí, intervir nas políticas públicas e sobretudo, no exercício da práxis freiriana, como caminho de reflexão e ação do homem sobre o mundo para transformá-lo.

A seguir (quadro 12), estão disponibilizadas as atividades desenvolvidas em cada um dos processos educativos aplicados ao projeto e suas atividades para o controle social.

Quadro 12 – Atividade desenvolvidas nos processos educativos

Diagnósticos	Formativos	Interventivos
Cartografia social Mapas falados Árvore dos sonhos Diagrama de Venn Enquetes Levantamento de dados secundários	Círculos de Cultura Cineclube/Cinedebate Grupo de Trabalho Grupo de estudo Roda de Diálogo Seminário Encontro Educativo Oficina Intercâmbio e/ou visita técnica Elaboração de material informativo	Fórum Apresentação de propostas de criação/alteração de políticas públicas Participação e Representação em espaços colegiados Elaboração de Projetos de Leis Diálogos com o Poder Público

Fonte: Elaborado pela autora a partir do PPP da Associação Raízes, 2017.

Os processos educativos são construídos com os sujeitos da ação educativa, a fim de que a partir das questões ambientais atravessadas por eles, sejam capazes de intervir em suas realidades. A partir do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Associação Raízes, foi possível conhecer os resultados desse processo, conforme quadro 13 apresentado a seguir. O recorte temporal analítico nesta pesquisa corresponde ao período das fases II, III e IV e por isso, importa conhecer os processos realizados neste.

Quadro 13: Processos educativos desenvolvidos de 2009 a 2018

	I Fase (2009/2012)	II Fase (2012/2015)	III Fase (2015/2020)	IV Fase (2020/2024)
Diagnósticos	13 mapeamentos referentes às políticas públicas	13 mapeamentos referentes às políticas públicas	13 mapeamentos referentes às políticas públicas	13 mapeamentos referentes às políticas públicas e 58 atualizações
				106 monitoramentos das legislações socioespaciais 251 Monitoramento do orçamento público
Formativos	21 formações 9 oficinas 1 fórum 1 oficina 1 roda de diálogo 6 cines 3 grupos de estudos	58 formações 3 fóruns 11 encontros educativos 22 oficinas 5 grupos de estudo 5 grupos de trabalho 3 aulas públicas 9 seminários	1205 formações 62 encontros educativos 114 oficinas 99 cines 165 grupos de estudos 6 aulas públicas 92 intercâmbios 55 visitas técnicas 155 eventos (seminários, fóruns, rodas de conversa, debates eleitorais) 457 grupos de trabalho	1121 formações 157 formações abertas à comunidade 66 oficinas 201 grupos de estudos 78 intercâmbios e visitas técnicas 20 eventos 599 grupos de trabalho
	2 Representações 13 Participação 1 Diálogo com o poder público	243 Representações 228 Participações 7 Diálogos com o poder público	535 Representações 688 Participações 77 Diálogos com o poder público	564 Representações 342 Participações 78 Diálogos com o poder público
Interventivos	7 propostas apresentadas ao poder público 1 propostas aprovadas ao poder público 1 proposta executada pelo poder público	58 propostas apresentadas ao poder público 8 propostas aprovadas ao poder público 1 proposta executada pelo poder público	343 propostas apresentadas ao poder público 1 42 propostas aprovadas pelo poder público 60 propostas executadas pelo poder público	662 propostas apresentadas ao poder público 311 propostas aprovadas pelo poder público 53 propostas executadas pelo poder público

Fonte: Adaptado do Explora, Associação Raízes, 2024.

No quadro estão dispostos todos os processos realizados no 13 município da Bacia de Campos, onde o projeto atua e por meio deste, observamos um aumento das atividades ao longo das III e IV, período de formulação do PPP

e amadurecimento das propostas metodológicas da instituição para o projeto. Como consequência, observa-se uma maior intervenção no campo das políticas públicas com o aumento do número de ações interventivas.

Contudo, como assinala Miscali e Carvalho (2019, p. 26), os mecanismos constitucionais, ainda que garantidores da participação nas decisões da administração pública, não deixam de ser um desafio para a educação ambiental e é por isso que o trabalho desenvolvido de base comunitária comprometido com aquelas comunidades impactadas e com baixo poder de decisão sobre os recursos ambientais, tem na educação popular a construção de um processo crítico e libertador.

Os comunitários ou sujeitos da ação educativa como são abordados no projeto, formam os Grupos Gestores Locais (GGLs), um em cada município, ou seja, formam treze GGLs, sendo um por Núcleo Operacional (NO). Sua composição se dá por grupos intergeracionais, jovens e adultos, com ampla diversidade educacional, econômica e racial. A idade mínima para integrar o GGL é de 15 anos. Os dados apresentados pela instituição em seu sistema de monitoramento e avaliação apresentou que ao final da IV fase, 229 comunitários integravam o projeto, distribuídos entre os municípios. A maior parte dos participantes possui entre 15 e 29 anos, no total de 55%. Na idade entre 30 e 59 anos são 34% e os demais têm mais de 60 anos de idade. Com relação ao sexo, 69% do público do projeto é feminino e 62% possuem ensino médio. Esses dados são resultado do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Instituição que além do Plano de Monitoramento e Avaliação, conta com um sistema de dados denominado Explora. Trata-se de uma plataforma integrada de dados da pesquisa social institucional, que apresenta os resultados do projeto, mas também traz as ações oriundas dessas atividades como os dados do monitoramento do orçamento público, indicadores sociais e econômicos dos municípios. Por meio dele, acessou-se o painel de indicadores com os resultados do projeto para os anos em análise e dos espaços colegiados nos quais o projeto atua.

O projeto NEA-BC busca articular estratégias para o fortalecimento de suas ações e das comunidades adjacentes, com a ocupação de espaços de tomada de decisão e de controle social, denominados de representação. Para isso, adotam processos de ensino aprendizagem com a comunidade levando em

consideração articulações entre ação, reflexão e ação. Ao final da IV fase, o projeto ocupava 33 assentos em espaços colegiados (quadro 14), subdivididos por políticas públicas setoriais, conforme seu campo de atuação, em consonância com as diretrizes da política pública ambiental a qual está submetida. Cabe aqui destacar que os assentos são ligados à Associação Raízes, pois estão vinculados ao seu CNPJ, como instituição do terceiro setor.

Quadro 14 – Espaços colegiados de atuação do projeto NEA-BC

Tipo de representação	Espaço de representação	Município
Conselhos municipais	Conselho de Meio Ambiente	Arraial do Cabo, Rio das Ostras, Armação dos Búzios, São Francisco de Itabapoana e Carapebus.
	Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Macaé e São João da Barra
	Conselho de Meio Ambiente e Saneamento	Campos dos Goytacazes
	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente	Araruama e Cabo Frio
	Conselho Municipal de Saúde	Arraial do Cabo, Campos dos Goytacazes e Rio das Ostras
	Conselho Municipal da Juventude	Quissamã e São Francisco de Itabapoana
	Conselho Municipal da Pessoa Idosa Conselho Municipal de Políticas Culturais de Macaé	Quissamã Macaé
Comissões	Projeto Orla	Campos dos Goytacazes
Unidade de Conservação	Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba - Parna	Carapebus
	Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba Parque Estadual da Lagoa do Açu - PELAG	São Francisco de Itabapoana
	Parque Estadual da Lagoa do Açu - PELAG	Campos dos Goytacazes e São João da Barra (suplente)
Comitês Regionais	Comitê de Bacias Hidrográficas dos Rios Macaé e das Ostras	Macaé
	Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba e Itabapoana	Campos dos Goytacazes
	Comitê Bacia Hidrográfica Lagos São João	Saquarema/Arraial do Cabo

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2024.

Para ocupar esses espaços, os comunitários passam por capacitação e recebem o suporte da equipe técnica que os auxilia no processo de condução das atividades, com a oferta de informações e conteúdo para os temas. Por meio

da equipe, são realizados os monitoramentos e mapeamentos dos gastos públicos e demais temas relacionados às atividades do projeto. Estes também podem incorporar os comunitários, mas por serem conteúdos técnicos, são levantados previamente.

Cabe destacar que esse comunitário, ao ocupar um assento, se torna, representante da Associação Raízes, para as atividades do projeto NEA-BC frente aos espaços colegiados e por isso, atua como porta-voz do grupo. Ele encaminha suas deliberações e traz os temas discutidos nesses espaços para uma análise coletiva entre os seus pares e só a partir de então, procede com a tomada de decisão. Para as atividades, os grupos realizam ainda articulações, que podem acontecer de forma colaborativa com outros PEAs, instituições da sociedade civil e lideranças comunitárias, tanto para tratar as pautas, como para proposituras. Os espaços colegiados com abrangência regional, como é o caso dos Comitês de Bacias, exigem também articulação nesse nível, que pode se dar entre GGLs de municípios diferentes e com os demais atores sociais que tenham implicação nas propostas políticas.

Além das representações, os grupos participam de outros espaços como sessões da Câmara Municipal, audiências públicas, conferências, fóruns, seminários e diálogos com o poder público. Lopes (2019) afirma que as ações no campo do controle social fizeram o projeto voltar suas ações para o orçamento. Isso porque os processos de incidência e controle exigiram que os grupos se apropriaram sobre como os recursos públicos são planejados, executados, gerenciados e monitorados. De acordo com a autora, as propostas ao orçamento apresentadas ao poder público (municipal e estadual) cresceram mais de 100% apenas no 1º ano da III Fase do NEA-BC, comparado com a II Fase. Cabe destacar as indicações de propostas no orçamento iniciaram na fase II, mas ainda de forma incipiente. As formações ligadas ao processo orçamentário e as proposições foram realizadas em maior escala a partir da fase III e IV, com aspectos diferenciados em cada uma delas.

3.4.2 O saber fazer – estrutura institucional, corpo de trabalhadores e instrumentos analíticos

As atividades dispostas para construção dos saberes do NEA-BC, ao mesmo tempo que envolvem os conhecimentos, conteúdos e limites de cada indivíduo, não foge de temas complexos, mas salutares para o controle social. O fomento ao conhecimento se dá de forma dialógica tanto para os comunitários, quanto para a equipe. Até a Fase IV a equipe do projeto tinha em sua composição a equipe técnica, equipe de gestão e além de coordenação executiva e assessoria de coordenação (quadro 15).

Quadro 15 – Organograma do projeto NEA-BC

Setor	Cargos	Atuação
Coordenação	Coordenadora Executiva Assessoria de coordenação	
Gestão	Comunicador Social, Coordenador de Educação, Advogado, Pesquisador Social, Coordenador Administrativo e Financeiro, Assistente Administrativo Financeiro	Lotados na sede da Associação Raízes e prestando assistência a equipe de campo
Equipe técnica	Educadores Sociais, Assistentes de Mobilização e Logística	Atuação no campo junto aos GGLs, sendo um profissional de cada cargo por município

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2024.

O projeto conta ainda com 13 bolsistas, um por municípios que estão ligados aos processos de formação e pesquisa. O quadro de bolsistas é composto pelos GGLs, que ao cumprirem os parâmetros legais e serem ativos no projeto, passam a integrar suas atividades.

Sobre o sistema de gestão do projeto NEA-BC Miscali e Campeão (2019), apresentam dois importantes pontos. O primeiro deles aborda o fortalecimento da Associação enquanto instituição e formação de multiplicadores que estimulou a formação de gestores ambientais e foi capaz de absorver em sua equipe técnica diferentes profissionais formados dentro do próprio projeto

NEA-BC. Antes disso, no período anterior a 2013, praticamente toda a equipe técnica do projeto era composta por profissionais oriundos da capital do estado. O outro ponto é sobre a gestão dos projetos de educação ambiental no país. Dos 17 projetos de educação ambiental condicionantes ao licenciamento da indústria de petróleo e gás, 14 são executados por consultorias, 4 por universidades e apenas o NEA-BC por uma associação.

O quadro de funcionários é transdisciplinar, com formações diversificadas, na área de ciências humanas, biológicas e exatas. Até a IV fase (2024), a instituição possuía 37 profissionais, sendo 13 Assistentes de Mobilização e Logística (AMLS), 13 Educadores Sociais, 02 assistentes administrativos, 01 coordenador administrativo e financeiro, 02 coordenadores de educação, 02 pesquisadores sociais, 01 comunicador social, 01 assessor de coordenação e 01 coordenador de projetos. Destes, 04 profissionais com ensino médio, 27 com graduação, 05 com mestrado e 1 com doutorado. O quadro salarial para os cargos de ensino médio era em torno de R\$3000,00, enquanto os cargos para nível superior variavam entre R\$7000,00 e R\$11.000,00, a depender das funções. Os funcionários contam ainda com plano de saúde, seguro de vida e vale alimentação. O índice de demissões da instituição é de aproximadamente de 1% ao ano (Associação Raízes, 2024).

A Associação Raízes fortalece os processos de participação e valorização da comunidade em suas atividades. Isso pode ser visto em seu modelo de gestão que apresenta a proposta de gestão compartilhada. Para isso, mesclam conhecimentos técnicos e populares na construção de saberes que se unem e se complementam em busca de justiça socioambiental, por meio de um planejamento participativo, valorização dos profissionais da educação, formação continuada, transparência e reflexão, ação reflexão.

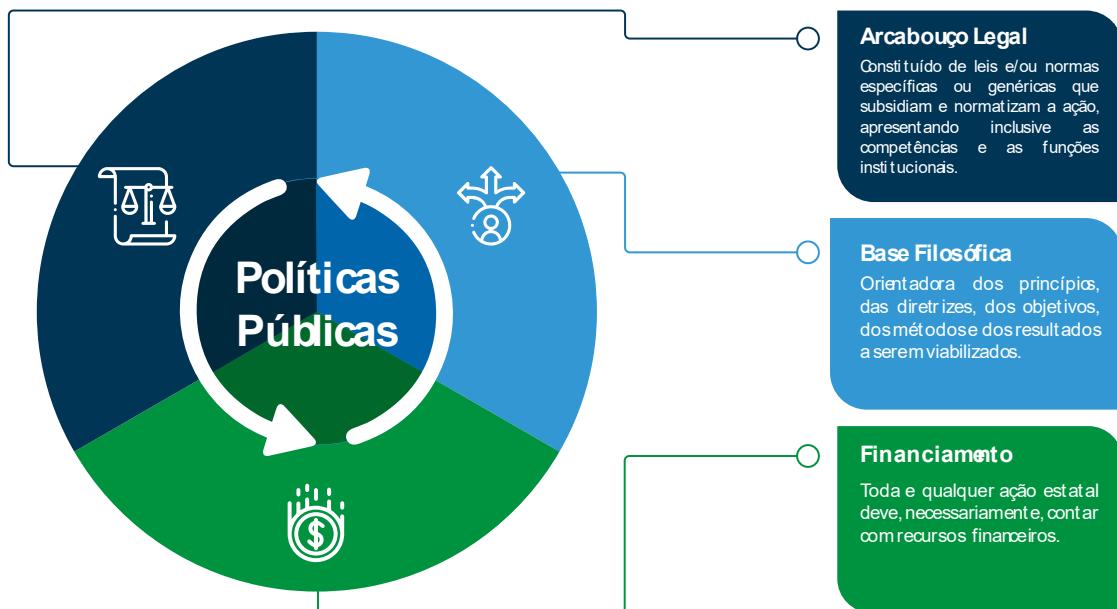
Com base nisto, a equipe passa por formações continuadas quanto ao processo de gestão ambiental pública, orçamento público, planejamento, pesquisa e comunicação que são importantes para suas ações de mediação com o campo. Além disso, as ações formativas junto à comunidade contam com a contratação de profissionais especialistas sobre as temáticas.

Na prática, ao implementar as atividades do projeto NEA-BC, por meio de uma metodologia crítica, suas ações envolvem um amplo debate sobre o

processo de construção das políticas públicas, na busca por compreender como estas se desenvolvem, os tipos, os ciclos e as competências.

Para realizar o monitoramento das políticas públicas e o processo de intervenção, o projeto estimula e capacita os sujeitos da ação educativa para acompanhar os instrumentos de políticas públicas, conforme disposto por Sotero (2008). Estes se dividem em três elementos que são: o arcabouço legal, a base filosófica e o financiamento. Por arcabouço legal, compreende-se o conjunto de leis, normas que subsidiam e normatizam a ação, apresentando inclusive as competências e as funções institucionais. A base filosófica é orientadora dos princípios, das diretrizes, dos objetivos, dos métodos e dos resultados a serem viabilizados. O financiamento compreende que toda e qualquer ação estatal deve, necessariamente, contar com recursos financeiros. Na figura 10 está disposto o modelo de análise do NEA-BC para estes instrumentos de políticas públicas, de forma interligada. Assim, eles se apresentam como processos indissociáveis para o controle social que envolve o planejamento, a execução e o monitoramento das políticas públicas.

Figura 10: Instrumentos das políticas públicas



Fonte: Adaptado de Sotero (2008) apud Miscali (2021).

Ao apresentar essa proposta, o projeto NEA-BC indica a relevância para compreensão da política pública para o controle social e só por meio deste é

possível cobrar que suas propostas se tornem uma legislação ou para que se traduza em planos, programas e projetos. De acordo com Miscali (2021), a articulação entre os instrumentos consiste num elemento fundamental, à medida que estruturar uma política a partir de princípios, diretrizes e métodos e normatizá-la com legislações não fará com que ela seja operacionalizada, caso não haja dotação prevista no orçamento público.

Esse é um dos mecanismos de controle social sobre o orçamento público desenvolvido no projeto NEA-BC, que não direciona sua atenção apenas à indicação de propostas financeiras, mas ao processo de construção das políticas públicas em seu cerne. Quando essa análise é transportada para uma atividade prática de controle social, ela procede no conceito de ação, reflexão, ação e permite que os sujeitos da ação educativa avaliem as políticas públicas e a sua gestão orçamentária. Em seus materiais de comunicação como cartilhas, livros e boletins, a Associação Raízes apresenta tais metodologias, com uma linguagem acessível e gratuita a todos que tiverem interesse. A maior parte dos materiais aqui citados foram encontrados no sítio da instituição.

O capítulo 4, apresenta essa análise sobre os processos desenvolvidos pelo GGL de Farol de São Tomé, localidade do município de Campos dos Goytacazes. O recorte espacial se justifica de algumas maneiras. A primeira delas tem a ver com a proporção territorial do projeto e por sua atuação massiva no orçamento público nos 13 municípios onde desenvolve suas ações. O estudo de caso se deteve ao município de Campos dos Goytacazes por considerar sua expressividade econômica, educacional e política para a região. Além disso, o município possui uma experiência recente de ciclos orçamentários, um deles com a implementação do orçamento participativo. A longa trajetória de atuação do GGL no orçamento do município chamou a atenção para conhecer a sua realização.

3.4.3 O saber fazer e o recorte territorial

O município de Campos dos Goytacazes, localizado no interior do estado do Rio de Janeiro, é o segundo maior em extensão territorial do estado com

4031,99 Km² e população estimada em 514.643 habitantes em 2021²². Além de sua expressão geográfica, é um importante polo econômico da região Norte Fluminense, dado o seu potencial produtivo, antes ligado à produção sucroalcooleira e atualmente, na prestação de serviços vinculados às atividades petrolíferas (CRUZ, 2006; PIQUET, 2003).

Considera-se a importância do orçamento público e principalmente, de uma gestão orçamentária participativa, tendo em vista suas características socioeconômicas para a região, por se tratar de polo de trabalho e estudo, mas também por seu contexto histórico, pois o município desenvolveu-se ainda no período colonial e carrega traços desse passado ainda hoje, principalmente no que se refere à participação social.

Para analisar essa importância, observa-se alguns dos indicadores do município. Com relação ao desenvolvimento social, seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é de 0,716²³ e o índice Gini²⁴ é de 0,49, sendo o segundo maior índice de desigualdade do estado e o 24º do Brasil. A incidência de pobreza - que mede o percentual de habitantes do município que estão abaixo da linha de pobreza - total é de 33% (2003), ocupando a 38º posição do estado. No entanto, quando levantados os indicadores econômicos do município, identifica-se uma das cinco maiores economias do estado e a 38º maior economia do Brasil. A tabela 3 apresenta o orçamento executado no município nos últimos 4 anos.

Tabela 3 - Receita total realizada no município de Campos dos Goytacazes por período

Ano	Receita corrente	Receita de capital	Receita total
2019	R\$ 1.793.794.468,08	R\$ 3.506.969,88	R\$ 1.797.301.437,96
2020	R\$ 1.618.877.931,07	R\$ 1.826.025,52	R\$ 1.620.703.956,59
2021	R\$ 2.334.574.113,04	R\$ 12.095.657,51	R\$ 2.346.669.770,55
2022	R\$ 2.928.484.990,62	R\$ 6.867.291,01	R\$ 2.935.352.281,63

Fonte: Portal de dados do TCE, 2023.

²² IBGE 2023.

²³ O IDH é uma medida composta de indicadores de saúde, educação e renda que varia entre 0 (valor mínimo) e 1 (valor máximo) (IBGE, 2010).

²⁴ O índice de GINI é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, 1 significa completa desigualdade de renda. O índice apresentado refere-se ao ano de 2003.

O PIB *per capita* em 2022 foi de R\$72.243,98 e se encontra entre os 10 primeiros municípios do estado do Rio de Janeiro com maior renda. A arrecadação de royalties é um dos fatores de maior rentabilidade do município. Em 2020, um dos anos de baixa arrecadação, o município recebe cerca de R\$ 318 Milhões em royalties e participações especiais. No ano de 2015, esse valor ultrapassou os R\$ 700 milhões. Com isso, o município passa a depender da economia dos royalties para o desenvolvimento das políticas públicas municipais. Em 2020, essa dependência foi de 18%, contra 35% em 2015 (TCERJ, 2015, 2020).

Esses dados apresentam uma ambiguidade entre a receita do município e os indicadores sociais apresentados. Ainda que ocupando os maiores índices nos rankings econômicos, o município apresenta indicadores sociais marcados pela desigualdade social e pela pobreza.

Outro indicador que remete a esta análise é o grau de investimento²⁵ municipal. Em 2015, ele foi de 7%, enquanto em 2020 foi de 0,91%, um dos mais baixos nos municípios da Bacia de Campos (TCERJ, 2015, 2020).

A estrutura política municipal é um cenário que merece atenção, em função da acirrada disputa política e da continuidade de uma família nas estruturas de poder. Assim, cita-se a acirrada disputa e o processo de democracia fragilizada, pois entre os anos de 2004 e 2011²⁶ a cidade teve sete prefeitos diferentes, representados por duas legendas opostas entre si e que até os dias atuais encontram-se no poder, representados pela família Garotinho. As estruturas de gestão orçamentária participativa foram incrementadas no município durante o governo de oposição, eleito para o mandato que vai de 2017 a 2020. Como indicado acima, o período marcou uma queda brusca na

²⁵ Indicador que mede se os recursos públicos estão sendo direcionados para bens e políticas públicas duradouros, pois comprehende projetos, obras, aquisição de equipamentos e materiais permanentes.

²⁶ A primeira legislatura na qual ocorreu uma troca de prefeitos é a que vai de 2000 até 2004 e só ocorre no final do mandato do então prefeito Arnaldo Vianna (PDT), quando seu vice, Geraldo Pudim assume o poder. De 2004 a 2008, o prefeito eleito é Carlos Alberto Campos, cassado após 5 meses de mandato, em 13 de maio de 2005 junto ao seu vice. Assumiu a prefeitura o presidente da Câmara Alexandre Mocaiber e novas eleições foram convocadas. Esse foi eleito em 2006, mas afastado em 2008. Em novas eleições assume Rosinha Garotinho, cassada em 2010. Ela consegue retornar ao poder após 6 meses, mas em 2011 é novamente afastada. O presidente da Câmara Municipal, cunhado da prefeita cassada, renúncia ao poder, deixando a prefeitura nas mãos de um vereador da oposição. Entretanto, algumas horas após assumir a cadeira, Rogério Matoso teve que devolvê-la, pois Rosinha conseguiu uma liminar que a manteve no cargo. No dia 30 de setembro de 2011 a cidade teve três prefeitos num só dia (SILVA, 2016).

arrecadação dos royalties nesse período e contou ainda a paralisação de suas agendas em função do período pandêmico da covid-19.

O projeto tem sua base de atuação com a comunidade na localidade de Farol de São Tomé, que possui esse nome em função da instalação do farol de 45 metros de altura, monumento planejado pelo mesmo formulador da Torre Eiffel e Estátua da Liberdade. Assim, o cabo de São Tomé ganha novo nome e empreendimento em função da sua importância para o tráfego marinho (DANTAS, 2002). Existem poucos dados sobre a região, mas importa destacar que é a única praia do município, com 40 km de extensão. Possui importância econômica no turismo e ligada a produção de petróleo, com a instalação de heliponto para embarque e desembarque de colaboradores e prestação de serviços adjacentes (CIDAC, 2019).

CAPÍTULO 4 – PROJETO NEA-BC E OS CAMINHOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL – AÇÕES EFETIVAS

A gestão ambiental pública é um importante instrumento na conquista da justiça socioambiental. Suas ações, direcionadas para a gestão orçamentária participativa, como tem sido desenvolvido no projeto NEA-BC, podem ser um caminho para uma participação mais ativa e a efetividade do controle social. Para conhecer a relação entre esses dois mecanismos de gestão, analisou-se os resultados do projeto NEA-BC e da participação do público envolvido no projeto no orçamento público municipal de Campos dos Goytacazes, com atuação específica na localidade de Farol de São Tomé. Como já indicado no capítulo anterior, a execução do projeto é realizada por uma instituição do terceiro setor e suas ações estão diretamente relacionadas, ainda que seus papéis sejam distintos, como será visto ao longo das ações aqui descritas. Cabe salientar que as atividades do projeto NEA-BC no campo orçamentário são diversificadas e distribuídas entre os 13 municípios da bacia onde atua. Desde o início de suas atividades, em 2009, foram 1311 propostas apresentadas em todos os municípios, 474 aprovações e 124 implementações. Esse número não é suficiente para explicar as ações do projeto na gestão orçamentária participativa, pois nem todas as propostas foram realizadas por meio do orçamento público, mas o quantitativo é elucidativo da proporção das ações do projeto na região da Bacia de Campos.

4.1 Estrutura metodológica

Partindo da questão sobre como os projetos de educação ambiental contribuíram para fomentar a participação social no orçamento público, a forma como isso foi realizado e dos resultados alcançados, fez-se um trajeto de pesquisa que, de forma simultânea, analisa o recorte temporal, as práticas implementadas no projeto NEA-BC, a estrutura legal e participativa do município e a comunidade envolvida em seu processo de construção.

Inicialmente, justifica-se a seleção do projeto NEA-BC como objeto de estudo de caso por se tratar de uma política pública cujo objetivo é a participação social na gestão ambiental pública com vistas à uma sociedade mais justa e

sustentável. Para isso, utiliza a educação ambiental crítica, como ferramenta para a gestão socioambiental e ancora-se na metodologia da participação popular. A política pública atua numa região da Bacia de Campos caracterizada por um histórico de patrimonialismo, coronelismo e populismo²⁷, sobretudo o município de Campos dos Goytacazes, onde o estudo de caso será aprofundado. O projeto possui atuação em mais 16 municípios, onde são replicadas as metodologias pedagógicas e estruturais, mas as realidades dos municípios, legislações e aspectos políticos resultam em experiências participativas diferenciadas em cada um deles, assim como as análises. A opção por analisar a operacionalização da gestão orçamentária participativa em Campos dos Goytacazes, relacionada às atividades do PEA, considerou três critérios. O primeiro deles foi a representatividade do município tanto econômica, como social e política. Trata-se de um município, com uma elite de vanguarda no pensamento político social e polo educacional, com particularidades políticas. A localização da área de atuação do projeto no município também se destacou enquanto critério. Suas atividades acontecem na localidade de Farol de São Tomé, situada a aproximadamente 50 km de distância do distrito sede, onde a maior parte das discussões em âmbito de gestão pública acontecem²⁸. A localidade tem uma população estimada de 20 mil pessoas²⁹, é a única praia do município e polo econômico do turismo e da pesca. Além disso, o município recebe um volume de royalties e participações especiais voluptuoso, mas com variações. Em 2015, a proporção de royalties na receita do município era de 35%, caindo para 18% em 2020. Os royalties do petróleo são um dos impactos da indústria petrolífera na região e no município, que se converte numa grande circulação de recursos, com regras específicas de gastos, de acordo com as legislações vigentes. Esses fatores somados dificultam a participação e por isso, um dos pontos de análise deste recorte de pesquisa. E por fim, a atenção inicial esteve voltada para o movimento em torno da proposta do orçamento

²⁷ Esses dados foram indicados no Relatório do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de 2014.

²⁸ Apenas Campos dos Goytacazes e Casimiro de Abreu, onde o projeto acontece em Barra de São João, atuam em regiões distantes da área central, por serem as áreas de maior incidência dos impactos da indústria do petróleo e gás na região ou por estarem próximos a essas comunidades.

²⁹ Este dado não é oficial, pois não existe uma estimativa do IBGE para a localidade. O número é encontrado em relatos da população.

participativo, para as atividades ligadas ao PPA no ano de 2018. A proposta de uma estrutura participativa diferenciada para o município, sobretudo, no que se refere ao modelo do PPA anterior abriria caminhos para a utilização de um instrumento de elaboração orçamentária, até então, nunca utilizado, com repercussão na forma de conceber a participação no orçamento público. Também por isso, procedeu-se com uma análise comparativa entre os PPAs para os anos de 2014-2017 e 2018-2021, onde se considerou que são dois modelos de gestão diferentes, o primeiro deles sem as diretrizes do orçamento participativo e o segundo, que se predispõe a fazê-lo. Como dito no capítulo 2, não há clareza sobre a aplicação do orçamento participativo no município, muito mais identificado nesta pesquisa como GOP. Contudo, o slogan do OP e o propósito de sua implementação foi o primeiro chamado para essa pesquisa, que vislumbrava conhecer a mudança implementada na gestão pública do município por meio deste. Ao longo das análises, a percepção sobre a implementação do OP foi modificada, mas indicativa de uma mudança na participação orçamentária.

Retoma-se aqui o objetivo de pesquisa indicado na introdução, que é conhecer a efetividade da participação social no orçamento público tendo como objeto de estudo as atividades desenvolvidas pelo PEA. Para isso, a metodologia combina diferentes instrumentos de investigação como a análise documental, entrevistas semiestruturadas com os gestores públicos, comunitários e gestores do projeto, levantamento de dados sobre o orçamento público e aplicação de questionário.

A pesquisa foi do tipo exploratória, pois ainda que a questão orçamentária seja um tema com múltiplas análises, buscou-se conhecer a participação social orientada uma política pública (a do licenciamento ambiental) que contribui com estruturas e insumos para a sua consecução.

A abordagem foi do tipo qualitativa, com a utilização de técnicas de análise dos documentos do projeto NEA-BC, legislações pertinentes ao tema, orçamento público e demais ferramentas de coleta de dados. Foram levantados ainda dados secundários sobre o município de Campos dos Goytacazes, com aspectos políticos, sociais, econômicos, mas também, de dados orçamentários relativos às apresentações de propostas da sociedade civil e sua implementação.

Para a entrevista com os membros do projeto, a pesquisadora participou de uma reunião de GGL, realizada no dia 10 de junho de 2024, com a presença de sete membros do projeto, envolvidos em suas diversas atividades, sobretudo, as relacionadas ao orçamento público. Por se tratar de uma reunião de GGL, houve diversidade dos comunitários envolvidos. Ou seja, tanto os comunitários que participaram dos ciclos orçamentários analisados neste trabalho estavam presentes na reunião, como os que não estiveram envolvidos diretamente. Justifica-se a importância de todos os participantes do projeto por compreender que o tema da participação no orçamento é comum aos diferentes períodos do projeto e, mesmo aqueles que não participaram do ciclo disposto, ainda hoje, realizam atividades que repercutem os resultados da época, tanto os favoráveis, quanto os desfavoráveis. A plataforma para realização desta foi o Google Meet e envolveu a participação de sete pessoas do grupo, presentes no dia. Por meio da equipe técnica, foi enviado um convite prévio para que todos estivessem cientes das atividades e disponíveis para participar.

Para conhecer a perspectiva dos comunitários, realizou-se ainda a aplicação de questionários sobre o projeto NEA-BC e a suas ações para o controle social. Estes foram enviados para todos os participantes do projeto envolvidos nas atividades do orçamento previstas no escopo dessa pesquisa. O questionário com 21 perguntas, abertas e fechadas, divididos em seis sessões, correspondente ao termo de consentimento livre e esclarecido, caracterização socioeconômica, atuação no projeto NEA-BC, dos processos diagnósticos e formativos, do controle social e da análise do projeto NEA-BC. Este também foi enviado aos GGLs via grupo do projeto no *Whatsapp*. A pesquisadora também entrou em contato com participantes das audiências públicas do orçamento no recorte temporal disposto, conforme sinalizado nas atas e relatórios do projeto para aplicação do questionário. Do total de 20 GGLs que frequentam o projeto atualmente, mas 2 participantes, que na época frequentaram o projeto e atualmente estão afastados, 11 pessoas retornaram com respostas. Importa destacar que os questionários não identificaram os respondentes a fim de manter o sigilo e autonomia da participação.

Os participantes das entrevistas podem ter sido os mesmos a responder o questionário, pois este foi disponibilizado a todos. Os dados coletados no questionário foram analisados, objetivando traçar o perfil dos participantes,

identificar as atividades políticas e sociais predominantes no projeto e sua interferência para os comunitários.

As entrevistas foram realizadas também com os membros da equipe do NEA-BC e o representante do poder público para gestão do orçamento. Enquanto equipe técnica responsável pelo projeto NEA-BC no período do estudo, duas pessoas foram selecionadas, uma delas na função de educadora social e a outra, na função de AML. A entrevista aconteceu de forma concomitante, com um roteiro inicial que continha nove questões. Com relação ao poder público, a entrevista foi realizada com representante da gestão do orçamentária na época, o Superintendente de Planejamento, também responsável pela implementação do orçamento participativo no município e que teve diálogos diretos junto ao NEA-BC. Contudo, à medida que as entrevistas aconteciam, novas indagações foram acrescidas ao diálogo. Em todas as entrevistas, buscou-se conhecer os processos desenvolvidos e sua contribuição com a proposta de participação social.

A análise documental permitiu o exame dos processos de participação social e seus resultados por meio das ações do projeto e sua intervenção na gestão orçamentária do município de Campos dos Goytacazes. Por isso, os documentos do poder público municipal e do projeto NEA-BC foram consultados. Com relação ao poder público, foram consultados os mecanismos de transparência da municipalidade e parte deles foi fornecido pelo E-sic, conforme protocolo nº 6448185009, realizado no dia 30/12/2020. Os documentos apresentados foram os resultados do PPA e orçamento participativo de 2017, o orçamento participativo de 2018 e o de 2019, e as análises estatísticas das consultas públicas. Além disso, foram disponibilizadas as atas de todas as audiências públicas do OP de 2017. No portal de transparência do município, acessou-se as leis orçamentárias do período e as prestações de contas.

A Associação Raízes, além de autorizar a pesquisa sobre o projeto NEA-BC, disponibilizou uma série de documentos como o Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos – II, III e IV Fase, o Projeto Político Pedagógico (PPP) de 2017, os Relatórios Finais de Atividades de três períodos (2012 – 2015; 2015-2020; 2020-2024), os dados do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Associação Raízes, atas e relatórios das audiências públicas. Por meio de seus sítios, foi possível consultar o Explora, o livro Educação Ambiental

na Gestão Pública: 10 anos de ação-reflexão-ação na região da Bacia de Campos e os materiais formativos do Pró-Lideranças³⁰ disponíveis em cartilhas e revistas. A maior parte das informações analisadas nesta pesquisa foram coletadas nestes documentos e quando possível, comparadas aos dos demais dispositivos de transparência.

Elencar o público-alvo dessa pesquisa é uma tarefa complexa, visto que a efetividade da política pública tem impactos em toda a população e não apenas naqueles que estão diretamente envolvidos. Contudo, para o recorte da pesquisa, considera como público-alvo os envolvidos no projeto e nos espaços de gestão orçamentário. Esse recorte teve implicações, inclusive, sobre as pessoas as quais os questionários foram aplicados e as entrevistas realizadas. Ainda assim, importa salientar que o projeto NEA-BC é aberto a toda a comunidade dos 13 municípios em que atua, com foco nas lideranças comunitárias e nos jovens. Ele é composto por um público diversificado, envolvendo comunitários que participam do projeto desde a sua inauguração, no ano de 2009, até pessoas que chegaram mais recentemente. Isso significa que, os participantes do projeto, todos voluntários, são rotativos.

Como objeto de análise dos dois ciclos orçamentários (PPA de 2014-2017 e o PPA de 2018-2021), buscou-se conhecer ainda as leis orçamentárias submetidas a ela que são a LDO e a LOA, elaboradas anualmente, ou seja, a LDO e a LOA para os anos de 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021, como disposto no quadro 16.

³⁰ O Pró-Lideranças é um programa realizado por fase que tem o objetivo de contribuir com a formação das lideranças locais de forma aberta ao público, com vistas ao controle social. Para isso, a Associação Raízes elabora materiais pedagógicos e realiza encontros de aprendizagem com a comunidade inscrita (PPP, 2017).

Quadro 16 – Planejamento orçamentário

Lei	Objetivo	Período de Elaboração	Período de execução
Plano Plurianual – PPA	Programa com metas e indicadores para 4 anos	2013	2014-2017
		2017	2018-2021
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	Define as metas para cada ano	2013	2014
		2014	2015
		2015	2016
		2016	2017
		2017	2018
		2018	2019
		2019	2020
		2020	2021
Lei Orçamentária Anual – LOA	Prevê os recursos para as ações necessárias ao cumprimento das metas de cada ano	2013	2014
		2014	2015
		2015	2016
		2016	2017
		2017	2018
		2018	2019
		2019	2020
		2020	2021

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, realizou-se análises acerca das ações interventivas do projeto NEA-BC desde 2013³¹ até o ano de 2020. Isso porque as propostas orçamentárias se fazem no ano anterior a sua aplicação, como representado no quadro anterior, o que também exige que a intervenção social seja elaborada de forma prévia.

Na análise dos resultados, considerou-se as propostas elencadas a partir da participação popular, as propostas aprovadas convertidas em propostas de políticas públicas no orçamento e as propostas executadas, conhecidas a partir do fator fiscal. Para essa busca, dividiu-se a apresentação dos dados em duas etapas: uma correspondente a etapa de participação do NEA-BC, com apresentação e a outra referente a análise dos documentos públicos, em que estão colocados os dispositivos legais e de participação social e, a partir dos quais é possível identificar sua aprovação e posterior implementação.

O projeto NEA-BC criou três categorias de análise, replicados nesta pesquisa, que são propostas apresentadas, aprovadas e executadas. A

³¹ As propostas a serem realizadas em 2014 tiveram seu processo de elaboração no ano de 2013. Por isso, o recorte temporal para análise do estudo é anterior ao período dos ciclos orçamentários.

apresentação de propostas prescinde do processo de organização, capacitação e estruturação dos problemas levantados pelos comunitários, assim como mapeamento dos Poderes (Executivo e Legislativo) para os quais as propostas foram enviadas. A aprovação de propostas é a etapa de controle dos atos públicos para conhecer o percurso de uma proposta apresentada e se ela foi ou não incorporada. Por fim, a execução das propostas busca conhecer a implementação destas e por conseguinte, sua efetividade. Ou seja, busca conhecer as propostas inseridas no PPA e sua consequente inserção na LDO e na LOA ou não. A partir das propostas inseridas nessas peças orçamentárias, analisou-se a execução fiscal municipal, por meio do sistema de transparência. O levantamento das propostas aprovadas pelo poder público e propostas executadas foram consideradas aqui enquanto processo e resultado, conforme o processo de gestão das políticas públicas.

4.2. Estrutura de participação social em Campos dos Goytacazes

Para entendimento da forma como a educação ambiental crítica contribui com o processo participativo no orçamento, inicialmente, analisou-se a estrutura da gestão orçamentária municipal de Campos dos Goytacazes, para o período dos ciclos orçamentários do PPA definidos. Para tal, foram levantados os dados do PPA 2014-2017 e 2018-2021 e suas respectivas LDOs e LOAs. A estrutura legislativa e orçamentária corresponde ao contexto político e histórico de sua época. Portanto, no momento da análise, importa considerar algumas questões como a mudança de governo entre um período e outro, estes sendo opositores entre si. O segundo período é marcado por inaugurar propostas correlatas ao orçamento participativo, que serão abordadas de forma mais aprofundada a seguir.

Nas diretrizes participativas descritas na Lei Orgânica de 2014, identificou-se orientações quanto à participação social nas políticas de saúde, educação, urbana, agrária, agrícola e pesqueira, assistência social, educação, cultura, esporte, ciência e tecnologia, tanto na elaboração de estratégias e desenvolvimento da política, quanto no planejamento e fiscalização do processo

orçamentário. Não há, contudo, uma orientação específica para a participação social.

O Plano Diretor, instituído em 2008 traz, na sessão referente ao exercício da cidadania, a participação social, instrumentalizada pela criação do orçamento participativo no município. O tema só foi tratado por meio da legislação local, dez anos depois, mediante o já citado, decreto nº 065 de 2018, que apresentou o orçamento municipal participativo. O documento que se propõe a estabelecer diretrizes básicas para a execução do OP não apresenta um desenho institucional claro e dentro dos critérios característicos do OP. Reforça-se que ele traz elementos que fortalecem a GOP, corroborando assim com o disposto no artigo 44 da Lei Federal nº 10.257, e sua implementação é uma condição obrigatória para a aprovação das peças orçamentárias. Por isso, ao longo desta análise, não é possível se referir ao OP como divulgado no município e nas convocações das audiências públicas, mas como um mecanismo de gestão participativa.

Entre outras deliberações, indica a participação da população no processo de construção da política orçamentária como uma obrigatoriedade, quando diz:

Art. 7º - A Administração Pública Municipal deverá convocar toda a população para participar do processo de elaboração do Orçamento Participativo, dando ampla divulgação às reuniões e buscando a maior participação possível dos cidadãos, com objetivo de dar maior legitimidade para o processo (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2018).

Não é objeto de análise desta pesquisa a implementação do orçamento participativo, nem tampouco a efetividade da participação social, em função de sua concretização. Mas compreender sua estruturação e funcionamento são prerrogativas para abordar a participação social do período, sobretudo, tendo como objetivo a atuação PEA NEA-BC no orçamento público. Por isso, sua implantação e os processos participativos estão indicados aqui.

Ao dar continuidade ao processo legislativo, em consonância com o decreto, o Plano Diretor (Lei Complementar nº 15, de 07 de janeiro de 2020), em seu artigo 5º, apresenta a participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão democrática e participativa como um de seus princípios.

O capítulo VII - Do planejamento e gestão transparente e participativa dá as diretrizes para essa gestão democrática, dentre elas a instituição do orçamento municipal participativo, como principal instrumento de gestão de Política Urbana, obedecidas as diretrizes constantes no Estatuto da Cidade, no qual o art. 131 diz assim:

A gestão orçamentária participativa do Município incluirá ainda a realização de debates, audiências e consultas públicas, inclusive com o uso das tecnologias da informação e comunicação, sobre as propostas do plano plurianual, das leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (art. 131, Plano Diretor).

O instrumento orienta quanto ao uso das tecnologias da informação e comunicação para ampliação e organização da participação popular nos debates, consultas e audiências públicas no município. Trazer esse requisito é importante para abordar as questões ligadas à transparência e do acesso à informação, no que se refere à divulgação das atividades parlamentares, pautas e do processo de inclusão das propostas, compatíveis com a proposta do GOP. Nesse momento, é interessante falar da experiência do OP na região da Bacia de Campos, com a experiência das audiências públicas, mas sem continuidade.

As legislações específicas do orçamento, ou seja, as legislações que estabelecem as diretrizes para elaboração das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), para os seus respectivos anos, determinam a participação da sociedade civil. As diretrizes para a elaboração destas, foram levantados conforme disponibilizado pelo poder público, a fim de analisar como a participação social está inserida na proposição desses documentos, como pode ser observado no quadro 17.

Quadro 17 – Diretrizes para participação social na elaboração das peças orçamentárias

Ano	Referência	Legislação	Análise
2013	PPA 2014/2017	§ 1º O Poder Executivo promoverá a participação da sociedade civil organizada na avaliação e revisão do Plano Plurianual.	A participação social foi abordada apenas uma vez, excluindo o processo de elaboração do orçamento público.
2017	PPA 2018/2021	§ 1º O Poder Executivo promoverá a participação da sociedade civil organizada na avaliação e revisão do Plano Plurianual.	
2014	LOA 2015	Art. 2 I - ampliação da participação da sociedade na gestão das políticas públicas municipais, em especial projetos sociais que visem promover a garantia dos direitos fundamentais do cidadão; II - ampliação de instrumentos políticos de controle da ação municipal pela sociedade civil organizada, através dos Conselhos e entidades não governamentais, visando a maior transparência dos atos públicos;	Apresenta a participação social como parte das diretrizes, prioridades e metas da administração pública. Aborda ainda a necessidade de publicização da gestão fiscal e acesso aos dados.
2018	LOA 2019	Art. 7º Será assegurada aos cidadãos a participação no processo de elaboração, execução e fiscalização do orçamento.	Além das diretrizes de participação social da administração municipal, assegura a participação em todo ciclo orçamentário. Os artigos se repetem nos anos de 2018, 2019 e 2020.
2019	LOA 2020		
2020	LOA 2021		

Fonte: Elaborado pela autora com base nas leis orçamentárias de Campos dos Goytacazes.

Reforça-se a informação de que a elaboração das diretrizes orçamentárias é realizada no ano anterior ao período de sua execução, o que interfere na análise sobre as mudanças nas legislações quanto à participação. Como observado no quadro anterior, a partir de 2018, ano da aprovação do Plano Diretor, a participação deixa de ser uma orientação à administração pública, para ser um processo obrigatório na construção e validação do orçamento público. Antes da legislação que dá abertura para participação no orçamento, com a proposta do orçamento participativo, as indicações de participação social aconteciam apenas no âmbito consultivo.

Ainda que a proposta desta pesquisa seja identificar a atuação do projeto NEA-BC sobre a gestão orçamentária, não se pode ignorar que o cenário do município pode ser um fator favorável para maior interferência da sociedade na

gestão pública ou que cria dificuldades. A proposta caracterizada como orçamento participativo apresentou princípios da gestão municipal que dá margem a atuação participativa e quando não ocorre, recorre-se aos instrumentos normativos. Isso pode ser observado por meio da análise das legislações em vigor, como apontado na seção a seguir, para compreender o processo de incorporação da participação.

4.2.1 - O processo participativo implementado e a gestão pública

Ao emitir o PPA 2014- 2017, a chefe do Poder Executivo destacou que a elaboração do documento resultava “de abordagem participativa, cuja metodologia foi sistematicamente compartilhada e difundida a todos os segmentos da administração com transparência e objetividade” (PMCG, 2013).

Mais adiante, o documento esclarece que o processo participativo ocorreu entre os gestores públicos e equipes correlatas a administração pública, não envolvendo assim o processo de participação da sociedade civil.

Caracterizado por propostas de atuações setoriais, com abrangências e orientações detalhadas para enfrentar demandas e contingências da população, em relação aos resultados finais esperados, o Plano Plurianual 2014/2017 é um notável resultado de abordagem participativa, cuja metodologia foi sistematicamente compartilhada e difundida a todos os segmentos da administração com transparência e objetividade (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2013).

Para verificar se houve participação social, foram averiguados os portais de transparéncia do poder público. Para levantamento desses dos dados da gestão pública, lista-se os canais de divulgação de dados utilizados pela prefeitura municipal e das ferramentas de transparéncia, municipais e federais. Estes foram indicados no quadro 18, bem como tiveram os períodos apontados, pois o governo que assumiu o poder municipal em 2021 alterou os mecanismos de comunicação da informação.

Quadro 18 - Canais de divulgação dos atos públicos

Canal	Período	Análise do sistema
Portal da transparéncia	Anterior à 2021	Contém uma biblioteca de produtos, mas os únicos documentos presentes no sistema são as atas das audiências públicas de elaboração do PPA 2017-2021.
Portal da transparéncia – Nova transparéncia Campos	Posterior à 2021 e vigente até o momento	Além de um novo designer, apresenta os atos legislativos do governo que assumiu o poder em 2021. Direciona para o antigo portal da transparéncia, de acordo com o período da informação solicitada. Apresenta a lista de presença da audiência da LOA 2024, mas não apresenta a ata com as deliberações.
E-sic	Contínuo	O portal consta de um formulário de solicitação da informação, por meio do qual deve-se encaminhar a demanda e aguardar o retorno. Com relação aos dados solicitados, estes foram encaminhados prontamente.
Site Câmara de Vereadores	Contínuo	O sistema apresenta os atos e acontecimentos numa área do site com o nome Câmara que no item pauta das sessões. Ali estão descritas as propostas do grande expediente e da pauta do dia.

Fonte: Elaborado pela autora.

Em nenhum desses portais foi possível acessar documentos que evidenciassem o processo de validação do orçamento junto à sociedade civil para o período do PPA 2014-2017. Não estão disponíveis atas/relatórios das sessões da Câmara e audiências públicas de apresentação e aprovação por parte do poder público. Na base de dados do projeto NEA-BC, encontra-se relatórios, que marcam a partir de 2014, a presença dos comunitários envolvidos no projeto, nas audiências públicas da LOA e LDO, submetidos ao período em questão.

O ciclo orçamentário seguinte (2018-2021) passou por algumas mudanças e nele são encontrados maiores insumos, tanto no que se refere a sua elaboração, quanto dos resultados. Primeiramente, não é encontrada na legislação do PPA nenhuma menção ao OP. Outro ponto é que a proposta para o PPA (2018-2021) foi votada em 2017, no primeiro ano de mandato do governo eleito, para exercício do ano seguinte. Assim, em seu primeiro ano de mandato, o governo que é situação, executa o orçamento votado pela gestão anterior. O governo eleito para o período de 2017 a 2020 apropriou-se da proposta do orçamento participativo, já direcionada aos dispositivos legais, para sua implementação, como o Plano Diretor. Um importante passo para democratizar a participação foi o Plano de Metas. De acordo com França (2017), este foi criado

em 2017, junto ao plano de governo, para formar as bases constitutivas. Os planos de governos são registrados no processo de candidatura política ao pleito eleitoral. E o Plano de Metas elenca as principais categorias de trabalho a serem desenvolvidos.

O governo aplicou dois formatos para a elaboração do orçamento. O primeiro deles, realizado para votação do PPA (2018-2021), contou com atividades subdivididas em nove etapas, que de acordo com Suett; Lira (2018), distribuíram-se da seguinte forma:

1. realização da divisão do território municipal em 20 localidades;
2. elaboração e disponibilização do formulário eletrônico para participação dos cidadãos, os quais indicaram 3 (três) prioridades para o bairro/distrito ao qual pertencem e 3 (três) prioridades para o município, todas perguntas abertas;
3. estudo e determinação dos números de audiências públicas e o calendário para sua realização;
4. efetivação das audiências públicas nas localidades definidas;
5. condução dos resultados preliminares aos secretários de governo para elaboração do planejamento de sua secretaria;
6. preparação do relatório com as informações e o diagnóstico obtido;
7. entrega do relatório à Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes;
8. acompanhamento da execução orçamentária;
9. retorno às localidades para audiências públicas informativas.

Das etapas indicadas para participação social no orçamento, por meio do OP, tem-se dois produtos aqui para análise que são o resultado da consulta pública on-line e os resultados das discussões em audiências. Conhecê-los só foi possível porque a prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes apresentou os dados da consulta pública, as prioridades do município e sua definição. As atas das audiências públicas estão disponíveis no sistema, acompanhadas de documento com a sistematização dos principais resultados para as respostas, bem como o perfil dos respondentes.

A consulta pública, realizada via questionário on-line, buscou conhecer as prioridades para investimentos nos municípios e nos bairros, e consequentemente sua inserção no orçamento público. Ao todo, foram 1.776 respostas, com 92 bairros/distritos representados (quadro 19).

Quadro 19 – Respondentes ao questionário do OP por bairro

Bairro	Nº de Respostas	(%)	Bairro	Nº de Respostas	(%)
Alphaville	18	1,01%	Lapa	8	0,45%
Barão do Rio Branco	4	0,23%	Martins Lage	20	1,13%
Bela Vista	7	0,39%	Mata da Cruz	16	0,90%
Caju	13	0,73%	Matadouro	6	0,34%
Cambaíba	5	0,28%	Mineiros	21	1,18%
Campo Novo	55	3,10%	Nova Brasília	13	0,73%
Capão	7	0,39%	Nova Campos	1	0,06%
Centro	97	5,46%	Nova Canaã	1	0,06%
Cidade Luz	7	0,39%	Novo Mundo	5	0,28%
Conselheiro Tomaz Coelho	7	0,39%	Opção 85	1	0,06%
Coroa	1	0,06%	Parque Aeroporto	7	0,39%
Corrientes	4	0,23%	Parque Aldeia	3	0,17%
Custodópolis	8	0,45%	Parque Aurora	31	1,75%
Distrito de Dores de Macabu	40	2,25%	Parque Califórnia	12	0,68%
Distrito de Goytacazes	54	3,04%	Parque Dom Bosco	4	0,23%
Distrito de Ibitioca	32	1,80%	Parque Fazenda Grande	1	0,06%
Distrito de Morangaba	20	1,13%	Parque Fazendinha	4	0,23%
Distrito de Morro do Coco	51	2,87%	Parque Guarús	81	4,56%
Distrito de Mussurepe	6	0,34%	Parque Leopoldina	24	1,35%
Distrito de Santa Maria	26	1,46%	Parque Niterói	1	0,06%
Distrito de Santo Amaro	5	0,28%	Parque Prazeres	26	1,46%
Distrito de Santo Eduardo	45	2,53%	Parque Rio Branco	1	0,06%
Distrito de São Sebastião	60	3,38%	Parque Rodoviário	7	0,39%
Distrito de Serrinha	19	1,07%	Parque Rosário	45	2,53%
Distrito de Tocos	45	2,53%	Parque Salo Brand	1	0,06%
Distrito de Travessão	36	2,03%	Parque Santa Helena	6	0,34%
Distrito de Vila Nova	25	1,41%	Parque São Benedito	26	1,46%
Donana	7	0,39%	Parque Tropical	10	0,56%
Eldorado	21	1,18%	Parque Zuza Mota	4	0,23%
Espera Feliz	2	0,11%	Pecuária	25	1,41%
Espírito Santinho	1	0,06%	Penha	30	1,69%
Esplanada	25	1,41%	Santo Amaro	10	0,56%
Farol de São Thomé	118	6,64%	Santo Antônio	3	0,17%
Fazenda Aleluia	1	0,06%	São Caetano	27	1,52%
Goytacazes	17	0,96%	São José	4	0,23%
Horto (Parque Califórnia)	18	1,01%	Saturnino Braga	2	0,11%
Imbé	13	0,73%	Solar da Penha	4	0,23%
Imperial	4	0,23%	Tamandaré	20	1,13%
IPS	30	1,69%	Tapera	22	1,24%
Jardim Carioca	7	0,39%	Turf	35	1,97%
Jardim Flamboyant (I e II)	36	2,03%	Ururáí	42	2,36%
João Maria	21	1,18%	Venda Nova	51	2,87%
Jockey Club (I e II)	54	3,04%	Vera Cruz	6	0,34%

Julião Nogueira	12	0,68%	Vicente Dias	5	0,28%
Lagoa de Cima	19	1,07%	Vila Industrial	1	0,06%

Fonte: Campos dos Goytacazes, 2018.

Os dados indicam algumas áreas da cidade com pouquíssima representação, como do Espírito Santinho, localidade no distrito de Santo Eduardo, que fica a 66 km de distância do centro ou em Espera Feliz, a 46 km de distância. Cada um desses bairros teve apenas um respondente. O número pequeno de respostas também ocorreu na Vila Industrial, uma das áreas mais pobres do município. Há 8 km de distância da região central, ele concentra o número de famílias pobres ou extremamente pobres, representando 63% do total das famílias do bairro CIDAC (2018). Ou como o Parque Niterói ou Parque Rio Branco que estão próximos ao centro do distrito sede do município, também indicados como áreas de vulnerabilidade social.

A localidade de Farol de São Tomé teve o maior número de respondentes ao questionário, superando até mesmo o centro da cidade, com aproximadamente 7% do total. Não obstante, cabe destacar que o processo do OP é uma das solicitações realizadas pelo Grupo Gestor Local de Farol de São Tomé, no âmbito do projeto NEA-BC. Não é possível afirmar que os esforços no sentido de estruturar o orçamento participativo no município sejam resultado exclusivo e direto de sua atuação, até mesmo porque, a proposta fazia parte do plano de governo do chefe do executivo eleito para aquele ano. Todavia, a pressão sobre as ações políticas para a gestão orçamentária participativa, que já tinham expressividade, ganham nova proporção neste novo cenário. Um comparativo do contexto de participação com a escala de participação social proposta por Arnstein, apresentada no capítulo 1, é possível perceber um salto na escala de participação municipal, migrando dos degraus de não participação para os que correspondem aos níveis de concessão mínima de participação, com a consulta pública e diálogo sendo instituídos.

Os resultados da consulta apresentam as prioridades elencadas pela população. A política pública de saúde ficou em primeiro lugar com 37% das

indicações. Em seguida estão educação e infraestrutura com 16% e 15%, respectivamente³², descritos na tabela 4.

Tabela 4 - Temas estratégicos prioritários no município apontados por consulta on-line

Saúde	37,45%
Educação	16,17%
Infraestrutura	15,64%
Segurança	13,49%
Desenvolvimento Econômico	11,48%
Cultura, Esporte e Lazer	1,71%
Gestão Pública	1,87%
Habitação	0,24%
Proteção Social	0,99%
Meio-Ambiente	0,96%
Total	100,00%

Fonte: Campos dos Goytacazes, 2018.

As pautas prioritárias foram abordadas de forma mais específica por meio das audiências públicas realizadas em diferentes regiões da cidade. Para o orçamento participativo, foram 22 audiências públicas para elaboração do PPA, referente ao ciclo 2018 - 2021, em 19 nos bairros da cidade e 3 com instituições comerciais e de ensino. Segundo Suett e Lima (2018) apontam que ao todo, 90 localidades estavam representadas nessas audiências e os pleitos foram semelhantes aos da consulta on-line onde a saúde foi colocada como uma prioridade (tabela 5).

³² As informações foram disponibilizadas pela Secretaria de transparência e controle Social no sistema de transparência do município. Disponível em: <https://transparencia.campos.rj.gov.br/biblioteca>

Tabela 5 - Temas necessários e prioritários apontados
em audiência pública do PPA em 2017.

Temas Estratégicos (Audiências Públicas)	%
Saúde	48,65
Educação	12,25
Infraestrutura	11,57
Segurança	10,00
Desenvolvimento Econômico	8,54
Cultura, Esporte e Lazer	2,13
Gestão Pública	2,13
Proteção Social	0,90
Meio-Ambiente	0,79
Não Respondeu/Resposta Inconclusiva	3,03
Total	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2018).

A segunda rodada do orçamento participativo já recebe um reforço legal com o decreto nº 065/2018, que regulamenta os artigos 119 e 120 do Plano Diretor e institui a sua realização. Ele apresenta, no Art. 2º seu objetivo que o de contribuir para uma maior participação dos cidadãos nas decisões do poder público, prevendo a participação da sociedade civil nas decisões sobre a destinação dos recursos disponíveis no orçamento municipal. E descreve, no art. 9º uma metodologia de ação:

I - divisão do município em Setores Administrativos – base geográfica, devendo cada setor abranger as sedes distritais e núcleos urbanos já determinados na divisão político-administrativa do Município, levando em conta os critérios de afinidade política e cultural entre as populações locais;

II – definição dos eixos temáticos:

- a) saúde;
- b) desenvolvimento econômico;
- c) educação;
- d) cultura, esporte e lazer;
- e) infraestrutura;
- f) proteção social;
- g) habitação;
- h) meio ambiente;

- i) segurança;
- l) gestão pública.

III – estabelecimento de prioridades temáticas por sedes distritais e núcleos urbanos;

IV – cronograma das atividades;

V – regimento Interno;

VI – construção de um modelo a ser adotado.

No Art. 10º da mesma lei, está posto que a elaboração do Orçamento Participativo será sempre presencial, podendo-se gradativamente implantar também o Orçamento Participativo Digital como forma de ampliar a participação dos moradores e agregar os diferentes segmentos sociais.

De posse do Plano Plurianual Participativo realizado em 2017, o poder público realizou a segunda rodada do OP, considerando as diretrizes e prioridades já elencadas. Assim, o cidadão que quisesse participar, deveria escolher entre essas prioridades quais as duas mais importantes e dar um peso a elas. Para prioridade 1 (P1), deveria ser atribuído o peso 3; para prioridade 2 (P2), o peso 2; e para prioridade 3 (P3), deveria ser atribuído o peso 1. Também foram realizadas audiências públicas, num total de 7, no período de 17 a 31 de julho de 2018, em Farol de São Tomé, Centro I, Dores de Macabu, Goitacazes, Morro do Coco, Guarus e Centro II.

Os temas prioritários (tabela 6) permaneceram, nessa segunda rodada, semelhantes aos da anterior, ainda que a participação tenha sido menor. Nas audiências públicas, houve um total de 211 participações, enquanto no formulário eletrônico, contabilizaram-se 443, representando uma redução da participação de 25% e 75%, respectivamente.

Tabela 6 – Temas prioritários da segunda rodada

Temas Estratégicos	Voto x Peso	%
Saúde	658	49,51
Educação	237	17,83
Infraestrutura	179	13,47
Segurança	82	6,17
Desenvolvimento Econômico	60	4,52
Cultura, Esporte e Lazer	27	2,03
Meio Ambiente, Limpeza	29	2,18
Assistência	17	1,28
Gestão	15	1,13
Sem resposta	25	1,88
Total	1329	100%

Fonte: Suett, (2020).

Para Suett (2020), a baixa participação está associada ao reduzido tempo de disponibilização do formulário para coleta de dados no sítio da Prefeitura e a baixa divulgação das ações.

Os comunitários do projeto NEA-BC compareceram à audiência pública que aconteceu em Farol de São Tomé, no dia 17 de julho de 2018. Nesta, foram convidados a indicar propostas para infraestrutura e saúde, áreas indicadas como preferenciais na região. Em relatório do projeto, foi possível conhecer o diálogo do GGL junto ao poder público levantando-se, sobre a primeira área que é infraestrutura a pauta do saneamento básico. Debateu-se sobre a coleta e tratamento de esgoto, já que este não existe na localidade. Também foi discutido o eixo da drenagem urbana para a localidade da Vila dos Pescadores. Os moradores concordaram, e a primeira proposta foi o esgotamento sanitário e drenagem urbana, a ser iniciada as obras na Vila dos Pescadores, localidade que mais carece destes serviços. Na área da saúde, tratou-se sobre eleger o abastecimento adequado de medicamentos para as farmácias populares das unidades de saúde de Farol. Com esses apontamentos nas audiências, o projeto NEA-BC marca uma posição de articulador dos processos participativos.

É importante aqui delimitar que a efetividade da participação, como disposto por Avritzer (capítulo 1), estaria presente na representatividade da sociedade civil nas instituições participativas e na disponibilidade do poder público para incorporá-la.

Na terceira rodada, realizada no ano de 2019, se deu por meio do decreto nº 159 de 2019, onde o Poder Executivo municipal criou a Comissão Especial do Orçamento Participativo (CEOP) do Município de Campos dos Goytacazes, formada por membros do poder público e instituições da sociedade civil. Uma de suas prerrogativas se dá pela obrigatoriedade de uma gestão orçamentária no município para a aprovação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual pela Câmara Municipal, como disposto no já referido art. 44 do Estatuto da Cidade.

O projeto NEA-BC foi convidado pelo poder público municipal para compor a Comissão, enquanto representante da sociedade civil organizada. Além de participar das atividades e deliberações da CEOP, o projeto compôs um dos grupos de trabalho para organização das atividades da comissão, referente a divulgação e comunicação. Em entrevista realizada a uma das responsáveis pela condução das atividades do projeto NEA-BC, a educadora social, Natália Silveira, explicou que o convite do poder público para o grupo se fez em função da trajetória de participação nas atividades públicas realizadas pelo projeto, com a perspectiva de representatividade da sociedade civil no tema. Importa destacar que o projeto, na ocasião, era representado por dois jovens comunitários, um deles, estudante de arquitetura e o outro, professor da rede de ensino básico do município.

De acordo com as deliberações do grupo para atuação na referida comissão, realizada em reuniões de planejamento para esse fim, os comunitários que atuam no projeto NEA-BC buscaram abordar as pautas que priorizasse o desenvolvimento socioambiental, fortaleceram a participação cidadã e contribuísssem com o desenvolvimento do OP.

Conforme as informações do projeto, a comissão ainda existe legalmente, mas está inativa. Ainda assim, sua inauguração e ações, principalmente quando surge o convite ao projeto NEA-BC, se apresentam como uma estratégia de continuidade do processo do OP no município. A tomada de consciência do processo participativo e de quais ferramentas a sociedade civil pode se apropriar, são diretamente complementares ao processo de participação social, mas não está claro que isso resulte do OP ou da proposta de uma GOP. Isto implica em diversos processos, como a publicização, agenda, escuta e envolvimento da sociedade.

Para cumprir o ciclo orçamentário do PPA em questão, foram realizadas as audiências públicas para LDO e LOA 2021. O cenário de pandemia da covid-19 trouxe um novo arranjo e as reuniões ocorreram na modalidade virtual. Nesse momento, não houve mais reuniões da CEOP.

4.3 A gestão ambiental pública do NEA-BC na gestão orçamentária

A participação do GGL do projeto NEA-BC chama a atenção nos espaços em que está presente por se tratar de um grupo organizado, uniformizado com os logos do Ibama, Petrobras e da Associação Raízes com falas e ações em espaços de controle social para a gestão pública. Além do peso que as instituições representam, a atuação dos comunitários é destacada pelos saberes e modos de fazer gestão pública. Não é possível e nem é nosso objetivo aqui, mensurar a institucionalidade das ações e a identidade dos grupos, mas sua organização é resultante de um processo de preparação e de disponibilização de tempo e vontades. O conceito de vontades é aqui utilizado considerando o disposto por Toro e Werneck (2004) como efeito do processo de mobilização. Assim, as vontades de diferentes pessoas se reúnem em prol de uma mudança da realidade, a partir do consenso e propósitos estabelecidos.

Reunidas essas vontades, são construídos pelo projeto NEA-BC, de forma processual, os saberes necessários ao processo participativo. Com o propósito de conhecer a trajetória de intervenção do GGL de Farol de São Tomé, realizou-se uma análise documental dos processos educativos indicados no PPP da Associação Raízes e desenvolvidos nas atividades do projeto. As ações relacionadas ao orçamento público e as políticas públicas setoriais para as quais o grupo fez indicações ao poder público, como saneamento básico, planejamento urbano e mobilidade urbana foram levantadas. Cabe destacar que todas as atividades são realizadas em cumprimento ao Plano de trabalho, orientados pela proposta de mitigação dos impactos socioeconômicos da indústria do petróleo e gás, onde cada município elege uma política pública prioritária para desenvolver suas ações, mas em diálogo com políticas transversais³³. Atualmente a política prioritária para Farol de São Tomé é o

³³ Cabe aqui um parêntese para salientarmos que durante a II e III Fase de realização do projeto NEA-BC, o principal mote de suas atividades se davam em torno da proposta de distritalização de Farol de São Tomé.

saneamento básico, que aborda, de forma mais incisiva, a questão do esgotamento sanitário. Até 2015, o grupo tinha como proposta, conseguir a distritalização da localidade. Esse pleito ainda se mantém, mas passou a ser uma pauta transversal às demais.

No período das intervenções, o GGL de Farol de São Tomé era composto por um grupo de 30 pessoas³⁴ assíduas as suas atividades, de caráter intergeracional, com jovens (maiores de 15 anos), mas também idosos na faixa dos 80 anos de idade. Das propostas de políticas públicas apresentadas as instâncias normativas, no período do estudo, foram totalizadas 81, por meio do orçamento, para diferentes tipos de políticas públicas setoriais. A seguir, são apresentadas as metodologias para elaboração e encaminhamento dessas propostas, debruçadas sobre os processos educativos indicados no capítulo anterior que são os diagnósticos, formativos e os interventivos

4.3.1. Gestão participativa e processos diagnósticos

Nos processos diagnósticos destacados no quadro 20, foram realizados mapeamento da questão sanitária na localidade, das legislações socioespaciais, dos impactos da indústria petrolífera na região e das legislações e propostas orçamentárias indicadas pelo grupo. Já no monitoramento, o grupo dedicou-se a acompanhar o orçamento público por meio das publicações do Diário Oficial e a sistematizar suas ações. Dessa forma, é possível decodificar e fiscalizar o orçamento público.

³⁴ O número indicado na metodologia é menor, no total de 20 pessoas, pois de acordo com levantamento recente, realizado pela Associação, houve uma baixa da participação social no projeto NEA-BC.

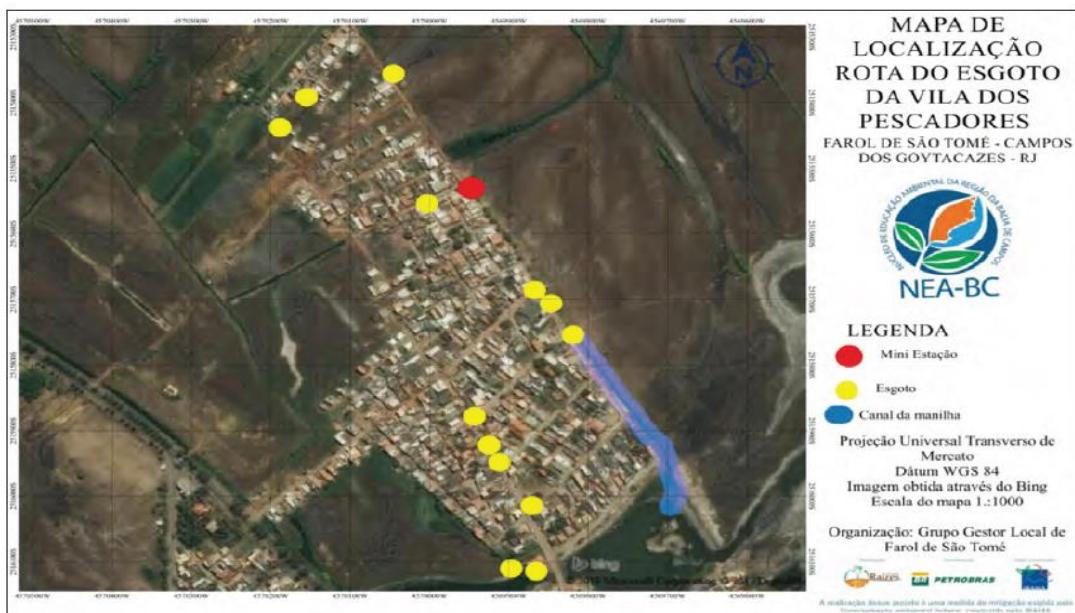
Quadro 20 – Processos diagnósticos desenvolvidos em Farol de São Tomé

Tipo	objetivo	Ação	Período
Mapeamento	Elaborar o mapa do esgoto	Mapeamento dos pontos de esgoto a céu aberto e ligações irregulares na Vila dos Pescadores, com a finalidade de apresentar os impactos socioambientais causados pela falta do esgotamento sanitário adequado na localidade. A questão também foi levantada nas regiões do Xexé e Lagamar, além de entrevistas com os pescadores da região.	2016 e 2019
	Mapear as políticas públicas de saneamento básico	Levantamento das políticas públicas de saneamento básico e correlatas (meio ambiente, educação ambiental, saneamento básico, recursos hídricos). Realização de registros fotográficos da realidade sanitária da localidade.	2020
	Levantar as legislações que interferem nas questões socioespaciais no âmbito do município	Levantamento das políticas municipais, urbanas e territoriais, como Lei Orgânica, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Plano Diretor,	2020
Monitoramento	Monitorar o orçamento público, a LOA, a LDO e o PPA	Conhecer e acompanhar as propostas orçamentárias e sua execução.	2020

Fonte: Elaborado pela autora.

As atividades diagnósticas são desenvolvidas pela equipe técnica do projeto NEA-BC junto à comunidade e seus resultados passam por análise dos grupos em suas reuniões. Com base nesta análise, são planejadas as próximas ações a serem adotadas pelo grupo. Como resultado desses processos diagnósticos, o grupo elaborou mapeamentos e um dos produtos foi o Mapa da localização da Rota de esgoto da Vila dos Pescadores (figura 11).

Figura 11 - Mapa de localização da Rota de esgoto da Vila dos Pescadores

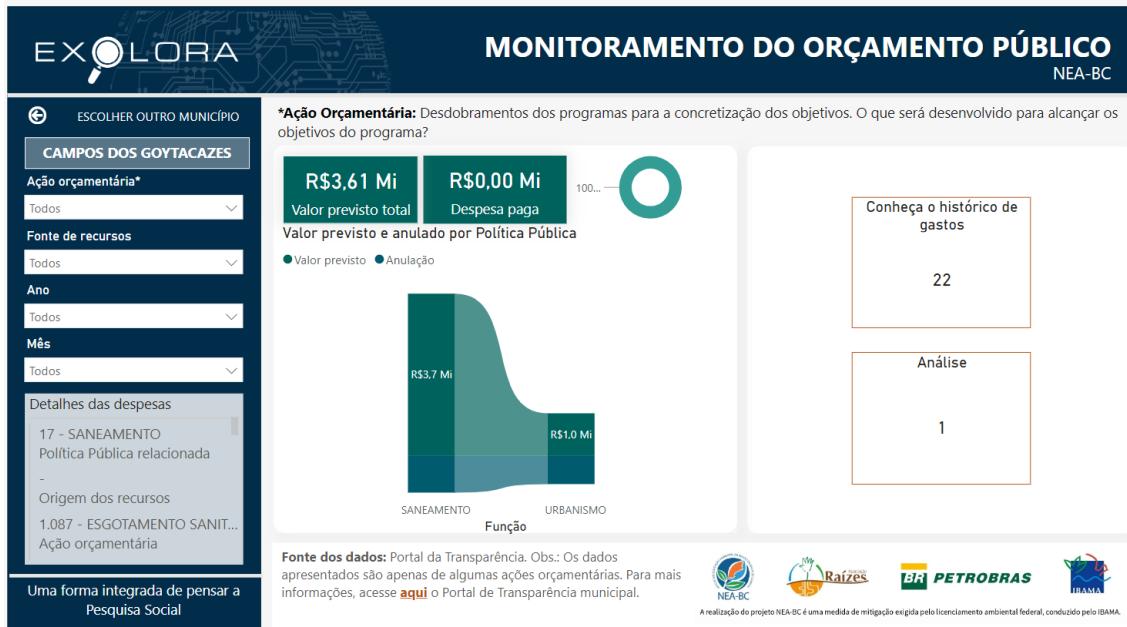


Fonte: Associação Raízes, 2020.

O mapa do esgoto da Vila dos Pescadores foi construído pelos comunitários, por meio de visitas técnicas à vila, conversa com os moradores. Durante as visitas, o grupo fotografou e marcou as coordenadas geográficas de esgoto a céu aberto e ligações irregulares para composição do mapa e sua posterior apresentação no seminário de saneamento básico.

Nas ações de monitoramento, a equipe do projeto alimentou um sistema de dados na Plataforma da pesquisa social da Associação Raízes (Explora), onde indicam a execução orçamentária para o saneamento básico no município e temas transversais (figura 12). Como a política pública do licenciamento orienta as ações sobre as legislações urbanísticas, é possível identificar o mapeamento e análise dessas normas, por meio da busca sistemática e análise contínua.

Figura 12– Monitoramento de execução orçamentária no sistema de dados



Fonte: Associação Raízes, 2024.

Ao observar a dinâmica de atividades, percebe-se que o monitoramento, não apenas é uma atividade diagnóstica, quanto ao objeto de trabalho, mas também uma atividade formativa, pois demanda conhecimento e um esforço prévio na compreensão dos temas. No caso do monitoramento do orçamento, isso é uma realidade, pois os sujeitos participam de atividades formativas para o tema, e a partir daí, realizam o processo diagnóstico, com o monitoramento orçamentário. Esses dados são insumos ao processo formativo e interventivo. Por se tratar de um tema técnico e de pouco acesso, é necessário capacitar os sujeitos e monitorar o orçamento, sobretudo para os mais específicos. Destaca-se aqui o papel da equipe no reconhecimento desse cenário e na proposição de ações, dentro da perspectiva metodológica, em especial, no que se refere aos processos pedagógicos, com a definição de temas e métodos a serem utilizados, o que se desdobra nas ações formativas.

4.3.2. Gestão participativa e processos formativos

Os processos formativos são atividades constantes no projeto NEA-BC, caracterizados em um de seus objetivos específicos, sobre as suas diferentes frentes de atuação. Com o intuito de identificar os processos formativos

relacionados especificamente ao tema da gestão orçamentária, surge uma questão. Este não é um assunto possível de ser debatido de forma isolada, pois para abordar propostas no orçamento público, é necessário, dentro da proposta do projeto, elencar alguma política pública ou funções administrativas, para a partir daí, conhecer a sua execução. Assim sendo, para conhecer as destinações para o esgotamento sanitário, os sujeitos precisam conhecer conceitos ligados ao saneamento básico e de gestão pública, o que fomenta formações nessas áreas também.

Com base nisso, realizou-se um levantamento dos processos formativos que, de alguma forma dialogassem com o tema, distribuídos em ações, de acordo com a finalidade e o público-alvo. Isso porque existem ações que se restringem ao público que frequenta o projeto, ou seja, é exclusiva dos GGLs, denominadas como atividades internas, enquanto outras são abertas ao público para convocar ações e mobilizar para atuação no projeto, sejam elas externas. Com vistas a ação na gestão orçamentária, foram realizadas oficinas de comunicação e audiovisual, oficinas sobre orçamento público, saneamento básico, gincana, encontro educativos, feira, fóruns, aula pública, rodas de diálogos, entre outros, definindo as que foram realizadas apenas para o público do projeto (interna) e aquelas abertas ao público em geral (externas) como observa-se no quadro 21.

Quadro 21 – Processos formativos desenvolvidos em Farol de São Tomé

Tipo	Processos formativos	Tema	Objetivo	Período
Interna	Oficinas	Entendendo o gasto público	Conhecer os princípios, ciclos e leis orçamentárias.	2014
		Orçamento Público	Conhecer o que é o orçamento público, como ele funciona e como fazer proposições	2016 e 2018
		Saneamento básico	Conhecer o saneamento básico e abordar os eixos	2015
		Comunicação	Conhecer ferramentas de comunicação para mobilizar para participação social	2019
		Power BI	Construir painel para divulgação dos gastos orçamentários do município;	
		Oficina de audiovisual	Edição de vídeos	2017

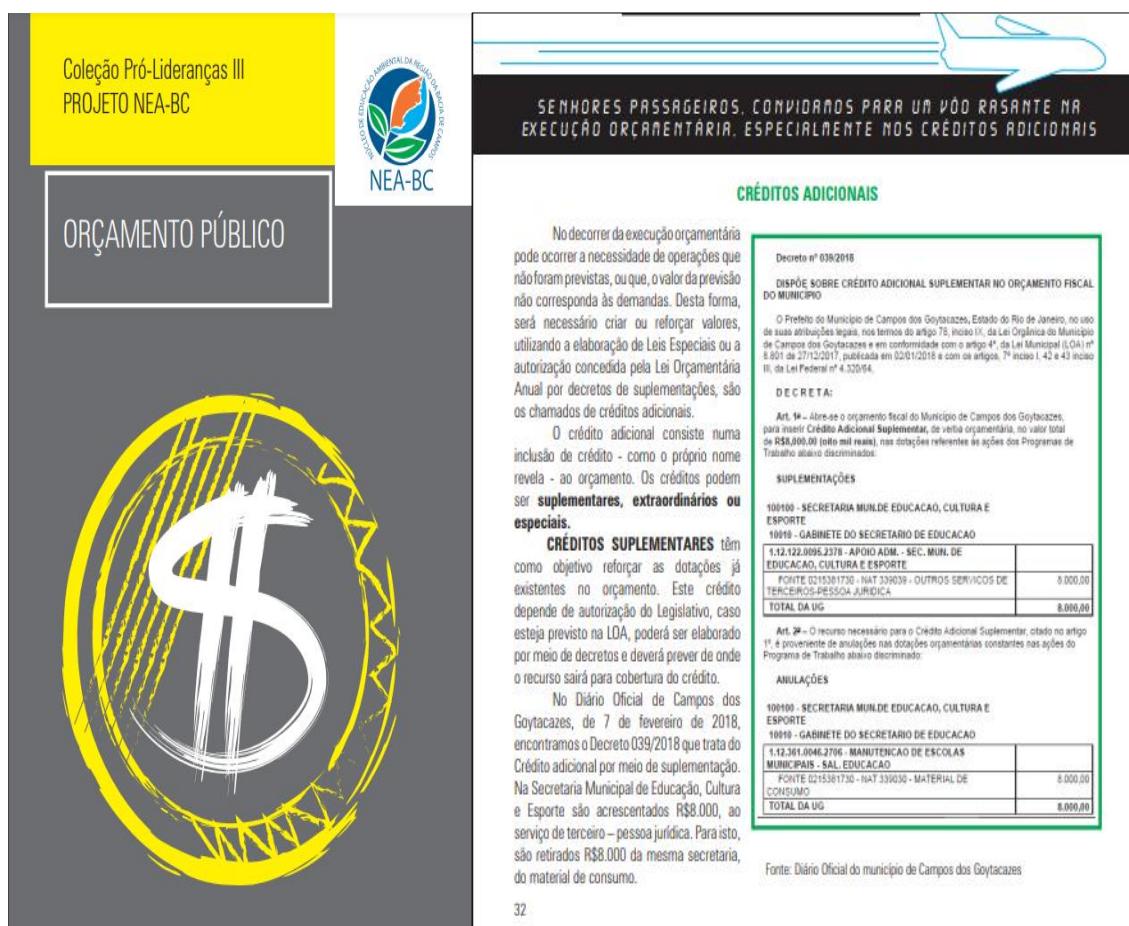
	Grupo de estudo	Orçamento participativo, Saneamento básico, juventude e topografia	Conhecer de forma mais aprofundada o tema. Estudar as legislações nacionais, estaduais e municipais.	2017 e 2019
	Grupo de trabalho	Orçamento Público	Debate e redação de propostas para LOA 2020	2018
	Intercâmbio ou visita técnica	Saneamento básico	Visitas técnicas à estação ecológica de tratamento de esgoto, em Araruama; à Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) da Chatuba, em Campos dos Goytacazes. Participação na 46ª Assembleia Nacional da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae)	2016, 2018, e 2019
	Feira	Saneamento básico	Realização da 1ª feira estudantil de saneamento básico	2016
	Encontro educativo	Saneamento básico	Apresentar os problemas do saneamento básico nas escolas de Farol de São Tomé.	2018
	Gincana	Saneamento básico	Realização de três gincanas com a temática "saneamento básico" em diferentes instituições de ensino de Farol de São Tomé.	2016
	Cineclube	Saneamento básico, juventude e topografia	Filmes e documentários expostos na sede do projeto em Farol de São Tomé e aberto para participação do público. Após assistirem as produções, os participantes promovem um debate sobre o tema.	2016, 2018 e 2019
	Roda de diálogo	Orçamento Público	Aprofundar conhecimentos sobre os programas, metas e ações do orçamento público	2018
	Peças de comunicação	saneamento básico e controle social	os comunitários utilizam suas experiências, formações e linguagens para elaboração de dois fanzines sobre saneamento básico e controle social	2016 e 2017
	Debate político	Debate eleitoral	debate político com os candidatos a prefeito de Campos dos Goytacazes, em setembro de 2016.	2016
Externas	Seminário	Saneamento básico	Saneamento Básico - Saúde Humana e Ambiental	2019
	Aula Pública	Saneamento básico	Apresentar e debater o tema do saneamento junto à população	2017 e 2019
	Fórum	Mobilidade Urbana e distritalização	Abordar a mobilidade urbana em âmbito regional e convocar a comunidade para debater e encaminhar propostas sobre a distritalização na localidade	2013, 2015 e 2017
	Seminário	Distritalização	Disseminar informações acerca da proposta de distritalização	2014

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao todo, o quadro apresentou 44 atividades, todas com objetivo específico ou que, de alguma maneira, contribuíram para a participação social no orçamento público, com as ações de formativas. Nele estão contidos apenas as atividades para essa finalidade, entretanto, outras se fazem contínuas no projeto para essa localidade. Dentre elas as reuniões de GGL que são as atividades que os grupos planejam e deliberam sobre as próximas ações, incluindo as ações formativas e as interventivas.

Por meio da análise das atas e relatórios, foi possível observar que as capacitações do grupo, a exemplo das oficinas de orçamentos e de saneamento básico não são momentos estanques, que se encerram em um encontro, mas que tem um processo continuado e que culminam na elaboração de propostas. Nelas é possível observar a metodologia da problematização, conforme as diretrizes do PPP da Associação Raízes, apresentadas no capítulo 3. Ao longo das oficinas do orçamento público, foram trazidos pontos de análise próximo a realidade dos comunitários, para a partir daí serem apresentados termos técnicos e códigos. Um dos mecanismos encontrado pela equipe da Associação Raízes para tratar esses temas com complexidade técnica foi a elaboração de materiais pedagógicos que permitam o contato com a proposta de forma dinâmica, com linguagem simples, com exemplos das realidades dos municípios e exercícios como disposto na figura (13) que traz o exercício de uma cartilha do orçamento público. Nele está um decreto de crédito adicional suplementar no município de Campos dos Goytacazes. O que se percebe é que os problemas elencados pelos comunitários são considerados como questões e trazidos para a sua realidade por meio desses materiais. A cartilha foi elaborada para o Programa de Formação e Lideranças III, com vistas a atender a demanda específica.

Figura 13 –Cartilha do orçamento público da Associação Raízes



Fonte: Associação Raízes, 2018.

Outros tipos de materiais como vídeos, jogos, cartilhas e livros foram elaborados e foram acessados pelo sítio institucional³⁵, ou seja, eles estão abertos ao público em geral.

Das atividades externas, como exemplo, os dados sobre a aula pública (figura 14) que aconteceu em 30 de setembro de 2019 com vistas a fomentar a reflexão acerca da necessidade emergencial sobre o saneamento básico em Farol de São Tomé. Os comunitários foram envolvidos em todas as etapas de elaboração desse evento, desde o seu planejamento, até as formações sobre o tema e sua realização.

³⁵ <https://associacaoraizes.org.br/publicacoes/>

Figura 14 – Aula pública sobre saneamento básico em Farol de São Tomé



Fonte: Associação Raízes, 2019.

Foram criados grupos de trabalho com divisões dos comunitários nas diferentes funções, tanto antes do evento, como durante e depois. Assim, eles participam do evento, não apenas como ouvintes, mas como corresponsáveis pelo processo. No planejamento está a escolha das comunidades a das instituições que serão convidadas para participar, o envio de convite, a escolha e organização do local. Eles se preparam ainda quanto ao tema e para isso, foi realizada oficina de saneamento básico, reuniões da comissão para organização do evento e grupos de estudo. Durante o evento, eles participam com a recepção das pessoas, fotos, lista de presença e pós-evento, são responsáveis por encaminhar as demandas deliberadas. A equipe técnica é a encarregada pela mediação de todos esses processos, mas é possível perceber o envolvimento dos comunitários para além de uma ação pontual, mas como pertencentes a todo o curso.

4.3.3. Gestão participativa e processos interventivos

Nos processos interventivos, os comunitários do projeto NEA-BC participaram das atividades públicas como audiências públicas, sessões da Câmara de Vereadores, orçamento participativo, comissões, grupos de trabalho, conselhos gestores de políticas públicas e conferências de políticas públicas. Por meio delas, dedicam-se a uma ação direta, junto ao poder público local, estadual e até mesmo federal para apresentação de propostas, solicitações, encaminhamentos de dúvidas sobre o processo político e fiscalização. É importante ressaltar que as cadeiras estão em nome da Associação Raízes

Ao todo, o projeto NEA-BC, por meio da participação comunitária, participou de 22 audiências públicas, nas quais cobraram do poder público a implementação do esgotamento sanitário para Farol de São Tomé, sendo que em seis audiências públicas, que tratavam do orçamento (Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual), esta demanda foi apresentada por meio de proposta de emenda orçamentária, dentro do recorte temporal da pesquisa.

Do período que vai de 2015 a 2020, o GGL passou a ocupar assentos, como conselheiros em conselhos gestores, no âmbito municipal e regional, que são: Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento, Conselho Municipal de Saúde, Comitê Gestor do Projeto Orla, Comissão Especial do Orçamento Participativo, Conselho Consultivo do Parque Estadual do Açu e Comitê de Bacias Hidrográficas do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana, com a participação efetiva dos representantes do GGL nestes espaços.

Mesmo com esse grupo atuando em outros espaços de controle social, aqui, serão abordados de forma mais específica as atividades desenvolvidas no orçamento público nos dois ciclos orçamentários.

4.3.3.1. Gestão orçamentária participativa e o ciclo orçamentário do PPA (2014-17)

A primeira atividade de intervenção para a qual o projeto NEA-BC participou em Campos dos Goytacazes foi a audiência pública de votação da LOA 2015. Esta ocorreu em dezembro de 2014 e o NEA-BC e mais uma

instituição (APAE) foram os únicos representantes da sociedade civil na ocasião. O projeto foi representado por Izabela Apolinário que apresentou 3 propostas de emendas (orçamento participativo, saneamento básico e mobilidade urbana) e encaminhou a casa. Na ocasião, o grupo chamou a atenção pela sua capacidade de articulação e na ocasião, o parlamentar Mauro Silva ofereceu R\$50 mil de sua verba parlamentar para o projeto. Em reunião posterior, o GGL deliberou por não aceitar a verba e enviar um parecer ao legislador explicando que para além do projeto ser apartidário, os pleitos indicados nas propostas são de responsabilidade do poder público. Além disso, decidiram questionar a não aprovação de suas propostas. No mesmo mês, o grupo participou da sessão da Câmara de Vereadores para conhecer a votação do orçamento e discutir as propostas com o poder público.

Na audiência pública para a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, realizada em 06/07/2015, o grupo apresentou 9 propostas de emenda e compareceram, no dia 08 de julho do mesmo ano para a votação destas. Na ocasião, as propostas do GGL de Farol São Tomé não foram votadas, mas o presidente da Câmara, após pressão dos participantes do projeto, comprometeu-se a enviar um documento à Associação Raízes com os deferimentos e indeferimentos das emendas propostas pelo grupo. A Associação Raízes não recebeu esses registros. Trata-se então de uma ação participativa, no mesmo sentido da GOP, num período em que ainda não existia o Estatuto da Cidade.

As propostas citadas anteriormente foram indicadas na Fase II do projeto. Na Fase III, com início em novembro de 2015, o projeto submeteu-se a um novo plano de trabalho, com estratégias de ação, sobretudo para o orçamento público. Para isso, foi elencada uma meta específica sobre a gestão orçamentária, com as LOA, LDO e PPA municipais e estaduais atualizadas e disponíveis a todos os comunitários. Estudos dirigidos específicos sobre orçamento público realizados pelo GGL, participação dos GGLs nos espaços de discussão e tomada de decisão sobre orçamento público. Material informativo sobre orçamento público produzido e distribuído para a comunidade.

Como exemplo de uma atividade formativa no tema, apresenta-se o módulo XI do Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças III (Pró Lideranças III), que trata das características da Gestão Orçamentária e Financeira com foco na esfera municipal. Destaca-se a maneira como o tema foi

abordado, não se limitando a explicar os conceitos técnicos, mas orientado para intervenção, com oferta de instrumentos e elaboração de propostas coletivas, ao longo das atividades. Os dados do relatório da atividade, realizada em 09/01/2017, mostram a metodologia da árvore dos problemas onde é possível identificar o problema, sua causa ou causas e efeitos. Em seguida, eles pensaram na solução. Após os conceitos orçamentários apresentados, os comunitários elaboraram propostas orçamentárias para compor o PPA, a LDO e a LOA. O resultado desse encontro de aprendizagem está sistematizado no quadro 22.

Quadro 22 – Proposta da oficina de orçamento público do Pró Lideranças III

Proposta 1	
PPA	Programa: Saúde de Qualidade; objetivo geral- saúde; objetivos específicos: leitos disponíveis; baixa taxa de mortes, médicos e profissionais qualificados, medicamentos disponíveis.
LDO	Programa: saúde. Denominação da Ação: Aplicação adequada das verbas. Objetivo/meta: leitos disponíveis; baixa taxa de mortes, médicos e profissionais qualificados, medicamentos disponíveis. Unidade de responsável pela execução: secretaria Municipal de Saúde.
LOA	Programa: Saúde; Ação: Aplicação adequada de verbas; Dotação: Material para consumo - 10.000.000,00; equipamentos- 100.000.000,00; medicamentos - 2.000.000, 00; total: 362.000.000,00.
Proposta 2	
PPA	Programa: Mobilidade Consciente. Objetivo Geral: Mobilidade Urbana. Objetivo específico: investimento em bicicletas; mais linhas e horários de coletivos; coletivos com acessibilidade; planejamento do poder público para sinalização.
LDO	LDO Denominação do programa: mobilidade urbana. Denominação da Ação: Planejamento para uma boa fiscalização/sinalização. Objetivo/meta: diminuir, erradicar a falta de informação no trânsito/sinalizar todas as ruas.
LOA	LOA Programa: Mobilidade Urbana; Ação: Planejamento para uma boa sinalização. Dotação: material expediente- 80.000,00; outros serviços - 150.000,00; equipamentos - 70.000,00; total 300.000,00.
Proposta 3	
PPA	Programa: Meio Ambiente E Preservando;

	objetivo geral: planejamento urbano; objetivo específicos: fluxo natural das águas; melhorar a saúde da população; preservar o ambiente; melhorar a logística e infraestrutura.
LDO	Denominação do programa: Planejamento Urbano. Denominação da Ação: construção planejada. Objetivo/meta: melhoria na saúde, na logística e na preservação do meio ambiente. Unidade responsável pela execução: secretaria de planejamento e urbanismo.
LOA	LOA Programa: Planejamento Urbano; Ação: Construção Planejada. Dotação: obras de infraestrutura.

Fonte: Sistema de Monitoramento e Avaliação da Associação Raízes, 2024.

Ainda nos processos interventivos, em 14/01/2016 aconteceu a audiência pública para votação da LOA. Na ocasião, a proposta do projeto NEA-BC para criação de uma Unidade Básica de Saúde (UBS) no Xexé foi negada em plenária. Ao final da audiência, o grupo procurou um dos membros do Poder Legislativo para indagar sobre a negativa, tanto no que se refere ao posto de saúde, quanto à implementação do OP no município. Sobre o OP, o vereador informou que não havia uma resposta para a proposta e que não o andamento da outra.

Para organizar as propostas apresentadas, elaborou-se o quadro (23) com indicações para composição das peças orçamentárias.

Quadro 23 – Propostas apresentadas pelo projeto NEA-BC no ciclo orçamentário do PPA
(2014-2017)

Período	Peças orçamentárias	Proposta
Dez. de 2014	LOA 2015	Orçamento participativo Saneamento básico Mobilidade urbana
Jul. e Dez. de 2015	LDO 2016 e LOA 2016	Implantação de uma Unidade Básica de Saúde da Família em Santo Amaro, que atenda as comunidades de Santo Amaro e Boa Vista Inclusão da Meta de implantação de uma Unidade Básica de Saúde da Família no Xexé Inclusão da Meta a pavimentação das ruas da localidade do Xexé em Farol de São Tomé Inclusão da Meta implantação de uma linha de Transporte Público coletivo dentro da localidade de Farol de São Tomé Implementar do orçamento participativo. implantação de uma Estação de Tratamento de Esgoto na localidade de Farol de São Tomé Inclusão da Meta para Implementação cursos profissionalizantes para os jovens, curso médio, técnico e nível superior, através de um convênio com o Instituto Federal Fluminense (IFF). Inclusão da Meta o Incentivo ao Turismo em toda as estações Inclusão da Meta de instalação de uma agência bancária no Farol de São Tomé. Inclusão da Meta de instalação de placas de sinalização de trânsito e de placas indicativas de nomes de ruas e logradouros públicos no Farol de São Tomé.
Jul. de 2016	LDO 2017	Instalação de uma agência bancária no Farol de São Tomé.
Jul. e dez. de 2016	LDO e LOA 2017	Implantação de uma Unidade Básica de Saúde da Família em Santo Amaro, que atenda a comunidade de Santo Amaro e Boa Vista. Implantação de uma Unidade Básica de Saúde da Família no Xexé. Implantação de uma Estação de Tratamento de Esgoto na localidade de Farol de São Tomé. Implementação de cursos profissionalizantes para os jovens, curso médio, técnico e nível superior, através de um convênio com o Instituto Federal Fluminense (IFF). Implementar orçamento participativo. Incentivo ao Turismo em todas as estações. Instalação de placas de sinalização de trânsito e de placas indicativas de nomes de ruas e logradouros públicos no Farol de São Tomé.
Dez. de 2016	LOA 2017	Banco de Germoplasma como objetivo de resgatar as essências vegetais autóctones da Região de Restinga; Criar um plano de arborização de ruas e faixa arenosa da orla; Adequar a iluminação da Orla de Farol de São Tomé; Investimento em Cultura, Esporte e Lazer; Maior provimento de material para as escolas da Rede Pública Municipal;

Fonte: Elaborado pela autora com base em Associação Raízes, 2014, 2015 e 2016.

É importante observar que as propostas se repetem nas leis orçamentárias de 2016 e 2017. Para a LOA, são indicadas propostas

diferenciadas. A justificativa do projeto para essa repetição é a busca por garantir que essas propostas sejam incluídas no orçamento. Pode ser por meio de um reforço, pois caso elas tenham sido aprovadas em uma peça, se garante que irão compor as demais, ou pode ser também, a forma de serem incluídas, em algum momento, no ciclo orçamentário.

Em abril de 2017, o GGL participou de um importante espaço de formulação de propostas de políticas públicas e do orçamento público que foi o Plano de Metas para o período de 2017 a 2020, no eixo acessibilidade, habitação, mobilidade e saneamento básico. Ao longo da audiência, o grupo questionou a não inclusão da localidade de Farol de São Tomé no Plano Municipal de Saneamento Básico e da não prestação de serviços. Uma das cobranças foi a implantação da estação de tratamento de esgoto. Questionaram a falta de mobilidade urbana e de transportes no único Terminal Pesqueiro do município. Em uma das falas, a comunitária indaga ao poder público:

“(...) esta comunidade possui cerca de 75 famílias que estão praticamente isoladas e sem o direito à cidade, uma vez que não possui transporte nem mesmo para a atender as necessidades básicas como saúde e educação. Também indagou sobre os ônibus circulares de Farol, que foi aberto o processo licitatório para dois ônibus circulares para a localidade, perguntou o porquê eles não estão circulando” (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2017, p 3).

Na ocasião, o poder público se comprometeu com a instalação de estação de tratamento de esgoto na região e com a revisão dos planos de políticas públicas setoriais como saneamento básico e mobilidade urbana e do Plano Diretor. Se dispôs ainda a realizar reuniões para conhecer melhor a proposta do GGL em momento posterior (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2017).

4.3.3.2. Gestão orçamentária participativa e o ciclo orçamentário do PPA (2018-21)

O ciclo orçamentário do PPA de 2018 a 2021 é marcado pela mudança na gestão pública e o fortalecimento das prerrogativas da GOP no município, ainda que encampado pelo discurso do OP, o que pode gerar e frustrar a expectativa em relação à participação. Suas ações foram iniciadas em julho de

2017. Antes disso, em maio do mesmo ano, o poder público convocou audiência para votação da LDO 2018, na qual o projeto NEA-BC teve participação e apresentou propostas.

As convocações, com o título PPA participativo, aconteceram em diferentes bairros e o projeto esteve em cinco audiências, sendo uma delas no distrito de Baixa Grande, duas na localidade³⁶ de Farol de São Tomé, que contou com dois momentos diferentes, por solicitação dos comunitários. O pedido decorreu da falta de publicidade e tempo para a divulgação da primeira audiência pública, uma vez que a publicação do calendário das audiências foi divulgada no dia 26 de julho, no mesmo dia da audiência em Farol. O poder público reconheceu o erro e aceitou a solicitação, realizando uma segunda audiência na localidade. O projeto participou ainda de duas audiências gerais do orçamento público. Diferentemente das audiências realizadas nos bairros e que trataram as demandas específicas de cada localidade, as audiências gerais, serviram para tratar os temas de toda a cidade e apresentar as pautas levantadas nos demais encontros. Ao todo, foram encaminhadas 17 propostas no PPA participativo, distribuídas por atividades e demandas de cada localidade, como apresentado no quadro 24.

³⁶ Farol de São Tomé, apesar da extensão territorial e expressividade econômica para região, tanto no que se refere a pesca, quanto ao turismo, não é cadastrado como bairro, mas sim, como localidade. Esse fato implica em diversas dificuldades relatadas pelos moradores como não possuir CEP.

Quadro 24 – Propostas apresentadas pelo projeto NEA-BC no ciclo orçamentário do PPA
(2018-2021) – audiências do orçamento participativo

Bairro/Local	Propostas
Audiência pública em Farol de São Tomé	Pré-vestibular Municipal: rumo à universidade;
	Educação Ambiental Crítica nas Escolas: debatendo o presente e fortalecendo o futuro;
	Implantação de uma Unidade Básica de Saúde da Família em Santo Amaro, que atenda a comunidade de Santo Amaro e Boa Vista
	Implantação de uma Unidade Básica de Saúde da Família no Xexé
	Ação de manutenção e fiscalização da linha de Transporte Público coletivo interno, chamado de “Circular”, dentro da localidade de Farol de São Tomé
	Implantação de uma Estação de Tratamento de Esgoto na localidade de Farol de São Tomé
	Implementação de cursos profissionalizantes para os jovens, curso médio/técnico, através de um convênio com Instituições de Ensino
	Criação de um banco de Germoplasma
	Adequação da iluminação pública da Orla de Farol de São Tomé
	Ação de investimento em Cultura, Esporte e Lazer
Audiência pública em Baixa Grande	Resposta ao processo de distritalização de Farol de São Tomé
	Modificação da UBS de Baixa Grande elevando para categoria de hospital
	Ampliação de horários de ônibus da linha Campos X Farol com fiscalização
	Investimento em saneamento básico, focado no tratamento de água e esgoto
	Inclusão da ação de investimento de salas de informática, com acesso à internet, nas escolas Rede Pública Municipal em Baixa Grande
Audiência pública geral	Criação de um pré-vestibular Municipal: rumo à universidade;
	Criação do programa de Educação Ambiental Crítica nas Escolas: debatendo o presente e fortalecendo o futuro

Fonte: Elaborado pela autora com base na Associação Raízes, 2017.

Durante a audiência pública para elaboração do PPA, realizada em 02 agosto de 2017, o grupo foi elogiado pelo poder público pela participação e mobilização em Farol de São Tomé, pois das 20 localidades que foram realizadas as audiências públicas distritais, Farol foi o local com a maior participação social, superando até o centro da cidade, onde se concentra a maior parte da população campista (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2017).

Em suma, no ano de 2017, o projeto atuou em diferentes mecanismos de gestão orçamentária com a participação na LDO, no PPA participativa, na votação do PPA em plenária e por fim, na LOA 2018 e encaminhou propostas em todas elas, sendo complementares umas às outras como pode ser observado no quadro 25.

Quadro 25 – Propostas apresentadas pelo projeto NEA-BC à PPA, LDO e LOA 2018

Peças orçamentárias	Proposta
LDO	Inclusão da Meta de implantação de uma Unidade Básica de Saúde da Família em Santo Amaro, que atenda a comunidade de Santo Amaro e Boa Vista; Inclusão da Meta de implantação de uma Unidade Básica de Saúde da Família no Xexé; Implementar do orçamento participativo; instalação de uma agência bancária no Farol de São Tomé
PPA, LDO e LOA	Implantação de uma Estação de Tratamento de Esgoto na localidade de Farol de São Tomé
	Implementação de cursos profissionalizantes para os jovens, curso médio-técnico em Farol de São Tomé, através de um convênio Instituições de Ensino;
PPA e LOA	Ação de manutenção e fiscalização da linha de Transporte Público coletivo interno, chamado de “Circular”, dentro da localidade de Farol de São Tomé
	Inclusão da ação de investimento em Cultura, Esporte e Lazer
	Criação de um Banco de Germoplasma
	Adequação da iluminação da Orla de Farol de São Tomé
LDO e LOA	Inclusão da ação de Incentivo ao Turismo em todas as estações do ano em Farol de São Tomé
	Instalação de placas de sinalização de trânsito e de placas indicativas de nomes de ruas e logradouros públicos no Farol de São Tomé

Fonte: Elaborado pela autora com base na Associação Raízes, 2017.

Em maio de 2018, o grupo apresentou 8 propostas de emenda à LDO (2019). No mês de julho de 2018, o grupo participou da audiência pública do orçamento participativo em Farol de São Tomé e conseguiu que sua bandeira de luta (saneamento básico, mais especificamente o eixo de esgotamento sanitário) fosse elencada com a prioridade para a localidade.

Nos anos seguintes, a participação manteve as ações propositivas e em maio de 2019, o grupo apresentou 10 propostas de orçamento à LDO 2020. Em outubro de 2019, foram 9 propostas de emendas à LOA 2020, como disposto no quadro 26, com várias propostas similares às do ano anterior e com a inclusão de novas propostas.

Quadro 26 - Propostas apresentadas pelo projeto NEA-BC ao Plano diretor e peças do orçamento público

Peças orçamentárias	Proposta
Plano Diretor	Escola integral; Fundo de reserva financeira para Farol de São Tomé; Programa de bicicleta pública; Cursos profissionalizantes para jovens do Farol de São Tomé; Cooperativa de reciclagem.
LDO 2019	Placas indicativas de nomes de ruas e logradouros públicos no Farol de São Tomé; Incentivo ao Ecoturismo; Implantação Banco de Germoplasma; Saneamento Básico a todas as localidades da cidade de Campos, em acordo com a Lei Federal nº 11.445; Regularização do Plano Municipal de Saneamento Básico até 2019; Adequar a iluminação da Orla de Farol de São Tomé na área de desova das tartarugas marinhas; Garantir o transporte público circular em Farol (Farolzinho x Terminal Pesqueiro); Sinalização adequada da estrada que liga Farol ao centro de Campos; Passagem social (tarifa zero) para a população de baixa renda; Adequar o arruamento e calçadas da localidade de Farol de São Tomé; Placa de sinalização de trânsito em Farol.
LDO e LOA 2020	Inclusão da ação de manutenção e fiscalização da linha Transporte Público coletivo interno, chamado de “Circular”, dentro da localidade de Farol de São Tomé e a ampliação da linha “Campos X Farol”. Inclusão da ação de implantação de uma Estação de Tratamento de Esgoto na localidade de Farol de São Tomé. Implementação de cursos profissionalizantes para os jovens, curso médio-técnico em Farol de São Tomé, através de um convênio com Instituições de Ensino; Incentivo ao turismo em todas as estações do ano em Farol de São Tomé; Instalação de placas de sinalização de trânsito e de placas indicativas de nomes de ruas e logradouros públicos no Farol de São Tomé; Criação um Banco de Germoplasma; Adequação da iluminação da Orla de Farol de São Tomé; O investimento em Cultura, Esporte e Lazer; Implementação de Distritos Sanitários na Baixada Campista; a inclusão do programa educação ambiental no ensino básico; Inclusão do programa: Pré-secundarista – rumo ao ensino médio e profissionalizante.
LOA 2020	Implantação de um centro de coleta e beneficiamento de rejeitos do pescado.

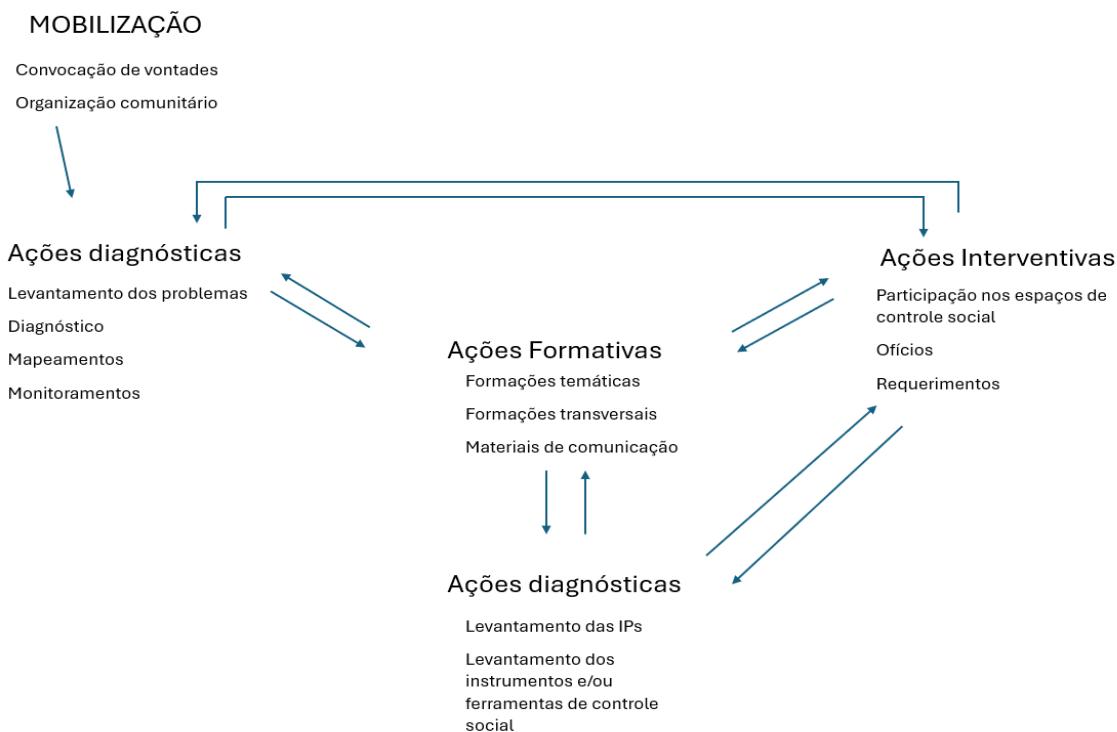
Fonte: Elaborado pela autora com base na Associação Raízes, 2018 e 2019.

O processo de pressão para implementação das políticas públicas propostas tem continuidade nas demais ações dos comunitários, com a participação nas reuniões nos conselhos municipais, comissões e em diálogos com o poder público. Para conhecer essas ações, fez-se um levantamento do total de reuniões desse tipo que os comunitários participaram. No conselho de

saúde, foram realizadas 41 reuniões, desde a posse na cadeira, em 2016. No conselho municipal de meio ambiente e saneamento básico, estiveram em 18 reuniões, fundamentais para o processo de controle social. Foram cinco encontros de diálogo com o poder público, sendo uma com a Secretaria de Educação, uma com a de Planejamento Urbano, uma com a Superintendência de Igualdade Racial, uma com o responsável da Empresa Municipal de Habitação e, por fim, diálogo com o diretor de Pesca e Aquicultura do município. Aqui, apresenta-se elementos da política em uma dimensão mais integradora, não limitada apenas a questão orçamentária, mas também, na busca de execução em outras IP's, isto é, a busca da efetividade das Instituições Participativas

A gestão do orçamento público perpassado pelos processos educativos são um processo contínuo e muito mais complexas do que aquelas apresentadas na figura 9 (capítulo 3), pois possuem diferentes interfaces. Eles são aqui compreendidos no sentido disposto por Quintas (2002) que entende a construção na gestão ambiental pública como um processo de intervenção social, quando imprime recursos que permitam a participação social e por conseguinte, a transformação de sua realidade. Dessa forma, estão diretamente conectados. No esquema disposto na figura 15, estão sistematizadas, de forma mais próximas as práticas levantadas neste capítulo, como essas ações formativas para o controle social são implementadas, no decurso das ações de controle social, num processo de construção, mas também de análise contínua.

Figura 15 –Esquema do controle social no projeto NEA-BC



Fonte: Elaborado pela autora.

As ações interventivas, caracterizadas pelo controle social, não são a última instância de participação social, isso porque elas não necessariamente caracterizam o fim dessas atividades, muito menos, representam a efetividade participativa. As ações em espaços deliberativos também convergem para uma análise do contexto político e social de forma permanente e a reformulação de estratégias e aquisição de conhecimento. Desta forma, ela sempre retoma os processos diagnósticos e os formativos, que retroalimentam os comunitários para o controle social.

Como resultado da participação nos diferentes espaços de controle social, a proposta apresentada em audiência pública realizada em 2018 solicitando elencar como prioridade para Farol de São Tomé o esgotamento sanitário e a drenagem urbana, a ser iniciado pela localidade da Vila dos Pescadores foi acatada pelo poder público e executada. Ao observar as propostas encaminhadas, é possível identificar os objetos do processo de construção da informação de forma coletiva e das ações formativas para sua elaboração.

4.4 A efetividade da participação

Conhecido os processos pedagógicos e a estrutura normativa, buscamos as peças orçamentárias para compreender e analisar a implementação das propostas elencadas pelos GGLs, com base na execução fiscal do município. Para isso, inicialmente, foi necessário identificar junto ao PPA, LDO e LOA as propostas que foram incorporadas. Utilizando a análise desses documentos e os dados do monitoramento realizado pela Associação Raízes, as propostas executadas, anteriormente apresentadas e aprovadas, que foram: o Programa: Pré-vestibular Municipal: rumo a universidade; Programa: Educação Ambiental Crítica nas Escolas: debatendo o presente e fortalecendo o futuro; Programa: Implantação de uma estação de tratamento de esgoto na Vila dos Pescadores em Farol; e Programa: Centro de Beneficiamento do Pescado.

Para melhor compreensão do caminho percorrido pela proposta, elaborou-se o quadro 27 com a sistematização das propostas apresentadas pelo projeto, que foram apresentadas, aprovadas e executadas. No quadro, está a proposta, conforme ela foi implementada no PPA, por número do programa e os códigos para LOA e LDO.

Quadro 27– Propostas no orçamento público Estação de tratamento de esgoto

Proposta do GGL	Estação de tratamento de esgoto na Vila dos Pescadores		
PPA (2018-2021)	Programa 0035 – Saneamento para todos		
LDO 2020	Código do Programa de trabalho 17.512.0035.1846.0000	Especificação Implantação de rede de esgoto na Vila dos pescadores	Projeto – R\$ R\$48.894,00
Suplementação	Decreto Nº 087, de 12 de maio de 2020 - LEI N.8972	Unidade Orçamentária 17.512.0035.1846.0000 17.512.0035.1846.0000	Valor R\$ 987.600,00 R\$ 254.382,00
LOA 2020	Código do Programa de trabalho 17.512.0035.1846.0000	Especificação Implantação de rede de esgoto na Vila dos pescadores	Projeto – R\$ R\$ 762.552,26

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA (2018-2021), LOA (2020, 2021) e Associação

Raízes (2024).

O quadro mostra as ações no orçamento, mas não dá a dimensão das ações elaboradas para chegar até ele, que vão desde a elaboração da proposta até seu acompanhamento no orçamento público e demais instrumentos como oficiais. Esse acompanhamento, se não for feito com cautela e de forma constante, como o realizado no projeto, acaba se descontinuando. Considerada a rotatividade dos participantes do projeto, pode-se dizer que a constância das ações realizadas é mantida pela equipe técnica ou é uma prática devida a esta.

A LOA 2020 foi elaborada em dezembro de 2019 com um valor de R\$762.552,26, desproporcional ao que a atividade se dispõe a fazer. As suplementações³⁷ aconteceram no mês de maio do ano seguinte, adicionando um valor maior à rubrica.

Outro mecanismo de pressão foi a reunião para diálogo com a Empresa Municipal de Habitação (EMHAB). Para sua realização, o projeto articulou-se com outras instituições da sociedade civil para participarem. Estiveram presentes representantes do Parque Estadual da Lagoa do Açu (PELAG), integrantes do PEA Pescarte e da Associação de Moradores da Vila dos Pescadores. Além disso, contaram com a participação de moradores da localidade em prol de solução para o proposto. Em análise do relatório, é possível perceber um movimento de pressão sobre o poder público para implementação da estação (Associação Raízes, 2019). Essa pressão se fez muito forte também nas reuniões do Conselho Municipal de Saúde, com a gestão do orçamento para o setor.

Ainda que com todo esse esforço e com a dotação orçamentária, a implementação da estação de tratamento na Vila dos Pescadores ocorreu no ano de 2022, com verba oriunda do governo estadual, em parceria com a prefeitura do município, como apresentado na figura 16.

³⁷ A suplementação do orçamento público consiste, basicamente, na possibilidade de se alterar as dotações orçamentárias, adequando-as às realidades não previstas quando da aprovação da Lei Orçamentária Anual – LOA (Agência Senado, 2024).

Figura 16 – Placa da obra de saneamento da Vila dos Pescadores em Farol de São Tomé



Fonte: Associação Raízes, 2023.

A origem da dotação orçamentária é desconhecida, pelo menos nos documentos disponíveis. A lacuna aqui é se a emenda parte do executivo, legislativo ou das propostas da sociedade civil. Essas informações e o acompanhamento constante do orçamento público do estado seriam informações essenciais para conhecer a natureza da receita e da despesa realizada. Esse cenário denota a dificuldade de acesso à informação e dos meandros do processo de participação social, que estão para além da estrutura de formulação de políticas públicas como as destacadas no capítulo 2.

Então, como afirmar que essa ação é resultado da participação social do GGL do projeto NEA-BC, se ao final ela foi implementada com verba do governo estadual? Entende-se aqui que com sua atuação, o projeto e a pressão sobre as diferentes frentes ligadas ao saneamento no município de forma que a pauta entre e não se perca na agenda pública. Foram exemplificadas aqui diferentes ações formativas, abertas à comunidade inclusive, além das comunicações com o público e da linha de intervenções, na qual foram apresentadas diversas propostas para o poder público voltadas para o saneamento para a localidade, participações nas audiências públicas (plano de metas; peças orçamentárias – PPA, LOA e LDO; prestação de contas da empresa Águas do Paraíba, intervenções no Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento

(COMAMSA) e na reunião com a Empresa Municipal de Habitação Urbanização e Saneamento de Campos dos Goytacazes (EMHAB).

Esses fatores corroboram com o conceito da participação que não fica restrito a uma peça orçamentária ou a uma audiência em específico, mas que compreende o processo de gestão de uma política pública como um todo, em sua complexidade, incluindo aí a gestão orçamentária.

O mesmo processo de atuação para implementação de uma política pública sob diferentes frentes aconteceu nas demais propostas executadas, como apresentam os quadros 28 e 29.

Quadro 28 – Proposta no orçamento público de curso profissionalizante

Proposta do GGL	Implementação de cursos profissionalizantes para os jovens, curso médio/técnico, através de um convênio com Instituições de Ensino		
PPA (2018-2021)	Programa 0077 –Cursos preparatórios		
LOA 2020	Código do Programa de trabalho	Especificação	Projeto – R\$
	12.122.0077.2150.0000	Criação de polos de cursos preparatórios e reforço escolar	R\$ 122.200,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir do PPA (2018-2021), LOA (2020) e Associação Raízes, 2024.

A previsão no PPA era de aproximadamente R\$250 mil Reais para cada ano, mas apenas identificou-se a destinação financeira na LOA de 2020, num valor 50 % menor que o estimado.

Além da proposta elencada, o GGL dialogou com a Superintendência de Igualdade Racial para discutir o pré-vestibular social para a localidade, e lembrou que a proposta do programa do pré-vestibular social enviada ao PPA, pela Associação NEA-BC, foi aprovada. Em resposta, o poder público disse que existe interesse, mas que esbarra na questão financeira e de logística, já que o Farol de São Tomé é muito distante. Ainda assim, o grupo questionou e tentou traçar estratégias para cobrar a implementação da proposta já aprovada no orçamento.

Com relação a proposta para incorporação da educação ambiental nas escolas, foi disponibilizado um valor simbólico de R\$1000,00 para sua implementação, que de acordo com o texto, seria para capacitação dos profissionais da educação.

Quadro 29 - Proposta no orçamento público de Educação Ambiental Crítica

Proposta do GGL	Educação Ambiental Crítica nas Escolas: debatendo o presente e fortalecendo o futuro;		
PPA (2018-2021)	Programa 0020 – Educação ambiental crítica nas escolas		
LOA 2020	Código do Programa de trabalho	Especificação	Projeto – R\$
	12.366.0020.2304.0000	Atividade formativa educadores e pedagogos - educação ambiental	R\$ 1000,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir do PPA (2018-2021), LOA (2020) e Associação Raízes, 2024.

Além de propostas para educação ambiental, o GGL dialogou com o responsável pela secretaria de educação e de planejamento para falar da execução do pleito. Em informação repassada por este último, a proposta foi inserida na matriz curricular do município. Não se encontra na execução orçamentária, mas ao buscarmos as diretrizes para a educação no município, encontramos a educação ambiental como um de seus componentes, instituída por lei pela resolução da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte (SMECE) nº 02, de 13 de dezembro de 2017, que estabelece diretrizes para a implantação das matrizes curriculares.

A proposta indicada como Pré-vestibular Municipal, entrou no orçamento público como pré-secundarista. Inclusive, foi a equipe do projeto NEA-BC quem avisou aos responsáveis da secretaria de igualdade social sobre a existência da rubrica no orçamento e possibilidade dela ser aplicada. O recurso foi utilizado para criação de um pré-vestibular, o pré-IFF, mas não atendeu a localidade de origem da proposta.

Em resposta a proposta realizada na LOA 2020, foi disponibilizado, em Farol, um contêiner para receber os resíduos do pescado, contemplando parte da proposta do grupo apresentada na LOA 2020 (Centro de Beneficiamento dos Resíduos do Pescado). Ação contou ainda com diálogo com o diretor de Pesca e Aquicultura do município para debater sobre a instalação do contêiner e permitiu o debate sobre a proposta em questão, já tendo sido esta apresentada pelo GGL nas audiências públicas do Plano Diretor e da LOA 2020 (Sistema de Monitoramento e Avaliação, 2024). É importante salientar que não houve destinação no orçamento público para o desenvolvimento dessa política,

entretanto, houve destinação orçamentária. Isso pode acontecer ao longo do ano corrente, por meio de alterações no orçamento, o que exige um acompanhamento constante das ações do poder público.

Buscou-se ainda rastrear as propostas realizadas pelos comunitários ao longo das consultas do orçamento participativo no município nas peças orçamentárias, mas não foi encontrado nada específico. Esse foi inclusive um dos questionamentos realizados ao gestor público da época, em entrevista. De acordo com ele, dois processos se fizeram importantes para analisar o orçamento participativo. Um deles foi a indicação de propostas que não eram de responsabilidade do poder público municipal, como por exemplo as questões ligadas à segurança pública. Um segundo fator era o direcionamento das propostas, que ficaram sob a responsabilidade das secretarias municipais, para que estas pudesse encaminhar os pleitos da população. Isso muitas vezes não se faz por falta de verba ou por novos direcionamentos ao programa político (informação verbal)³⁸.

Do total de 125 propostas apresentadas ao poder público pelo projeto, no período em análise, em Campos dos Goytacazes, quatro foram aprovadas e executadas, representando 3% do total de apresentações.

4.5 Os sujeitos da ação participativa e seu olhar para participação social

Para além de identificar os resultados dos processos desenvolvidos por meio de documentos técnicos como feito até aqui, identificamos a necessidade de conhecer a perspectiva dos envolvidos em todo esse processo. Para isso, buscou-se conhecer o olhar dos comunitários sobre a participação social, por meio de entrevista semiestruturada e questionário, assim como entrevistas com o poder público municipal, outras instituições atuantes no orçamento público e da equipe da Associação Raízes, atuante em Farol de São Tomé.

³⁸ CARDOSO, Marcel. Entrevista II. [jun. 2024]. Entrevistador: Isroberta Rosa Araujo. Campos dos Goytacazes, 2024. 1 arquivo.mp4 (64 min.).

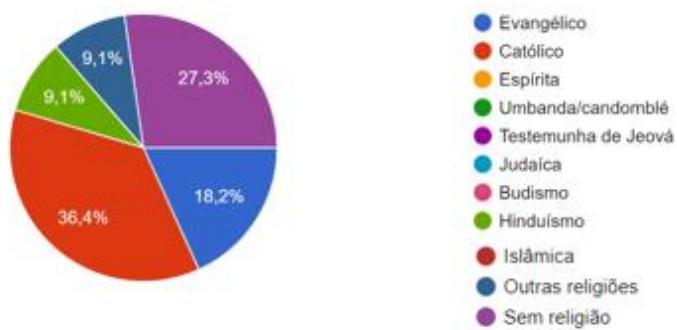
4.5.1 – O olhar dos participantes do projeto

Com relação aos comunitários envolvidos no projeto NEA-BC, aplicou-se a entrevista e o questionário. As respostas da entrevista estão distribuídas em diferentes momentos ao longo da análise de resultados. Já as respostas dos questionários foram apresentadas aqui, mais especificamente.

Os respondentes do questionário são em sua maioria construído por pessoas do sexo masculino, no total de 54%, enquanto o público feminino é de 45%. A maior parte do público é composto por jovens. Dos 11 respondentes, nove tem entre 18 e 26 anos.

Com relação a religião predominante, está o catolicismo, com 36%, enquanto 27% não possui nenhum tipo de religião (gráfico 1).

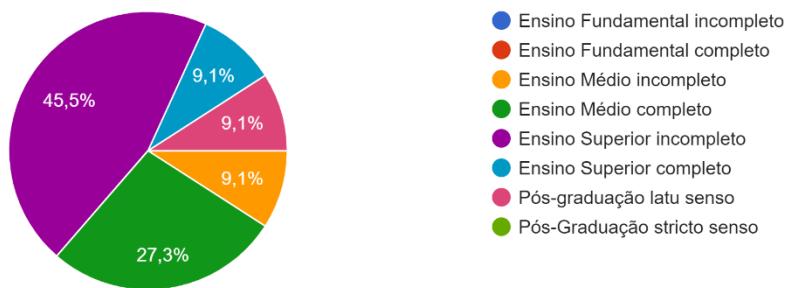
Gráfico 1 – Aspecto religioso



Fonte: Questionário.

Quanto ao estado civil, 64% se dizem solteiros. O mesmo percentual se considera branco, contra 27% que se considera pardo. Com relação ao nível de instrução (gráfico 2), a maioria de 46% possui ensino superior incompleto.

Gráfico 2– Nível de instrução



Fonte: Questionário.

Dos respondentes 72% disseram que ainda frequentam as atividades do projeto, sendo, portanto, atuantes em suas atividades. Desse total, foram solicitados que indicassem por qual período frequentavam o projeto. Destes, 46% frequentam o projeto entre 1 e 2 anos, 36% entre 3 e 5 anos e 18 %, frequentam o projeto entre 6 e 9 anos. Cabe destacar que existe uma rotatividade entre os participantes do projeto. Sobre a participação em espaços de controle social, 90% já estiveram em algum espaço de controle social e desse total, 55% participaram das atividades específicas do orçamento público.

Quando perguntados se o projeto contribui para uma participação social efetiva, 100 % disseram que sim e justificaram as suas respostas. Em uma delas, o respondente disse assim:

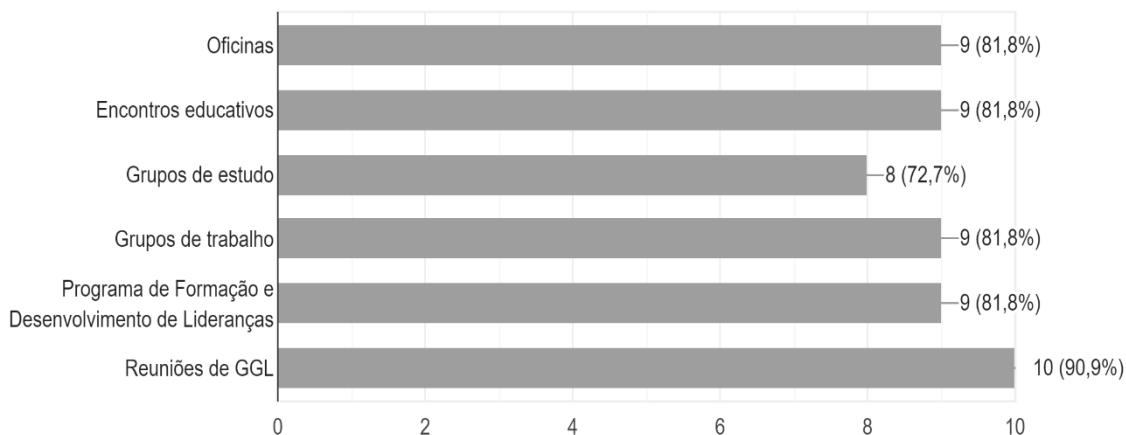
“(...) através do projeto, nós como comunidade conseguimos chegar em lugares que talvez não chegariam sozinhos, devido a questões financeiras e falta de logística. O projeto além de nos dar a oportunidade de incidir nas políticas públicas, nos traz o conhecimento necessário para que nós possamos executar a nossa participação social com sucesso” (Respondente 1).

Um outro respondente colocou que:

“(...) pelos próprios resultados das incidências. Construímos relações sociais dentro do projeto que facilitam no momento de construir alguma proposta para levar à Câmara. Por exemplo, participamos assiduamente no município e fizemos os gestores municipais conhecerem o projeto, pela intensa participação nas audiências. Também fomos convidados a participar da Comissão de Orçamento Participativo na última gestão. E assim, nossas bandeiras de lutas são ouvidas” (Respondente 2).

Sobre os processos formativos que fomentaram a participação no orçamento público, não se percebe uma atividade específica como preferencial, pois todas elas foram indicadas. As reuniões de GGL, espaço de tomada de decisão, foram as mais citadas, como pode ser visto no gráfico 3.

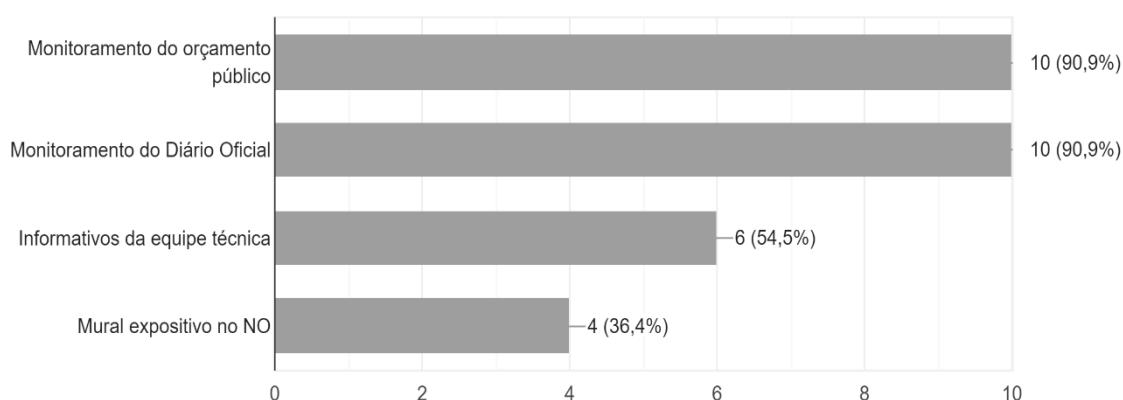
Gráfico 3 – Atividades formativos de mais relevância para a participação social



Fonte: Questionário.

Com relação à identificação dos gastos no orçamento público, foi solicitado que o grupo delimite as ações mais importantes e no gráfico 4, pode ser visto como o processo diagnóstico do monitoramento das ações pública ganha destaque nas ações de participação social.

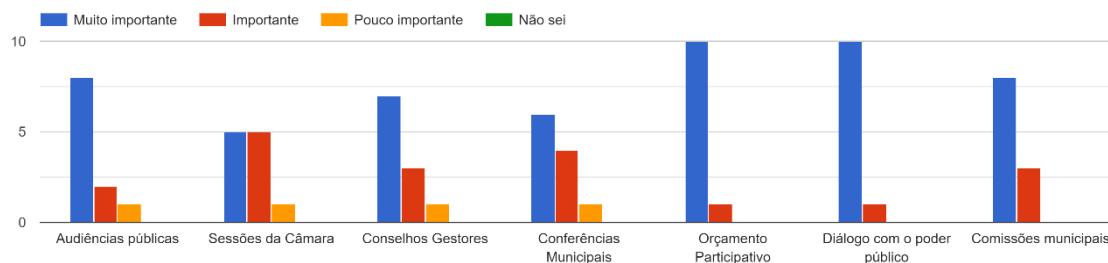
Gráfico 4 – Atividades para identificação dos gastos públicos



Fonte: Questionário.

Importa destacar que o monitoramento do orçamento público e do Diário Oficial é realizado em parceria com a equipe técnica, tendo a estrutura do projeto um bolsista de pesquisa, com ação específica para esse campo, acompanhado do educador social e da pesquisa social da Associação Raízes. São eles quem dão subsídio às ações de controle social. No gráfico 5 estão dispostos os espaços mais relevantes para atuação no orçamento público. É interessante observar que as respostas dos participantes do projeto se assemelham às estratégias de controle social adotadas por este, atuando em diferentes frentes de participação. A participação na Câmara é o espaço de menor importância intervenciva.

Gráfico 5 – Relevância dos espaços de controle social no orçamento público



Fonte: Questionário.

Cabe destacar que o diálogo com o poder público e o orçamento participativo apontados como espaços de controles sociais mais relevantes não são obrigatórios do ponto de vista normativo, contudo, o primeiro faz parte da cultura de participação construída pelo projeto no qual as demandas coletivas são dialogadas com os representantes da pasta municipal, tanto para entrar na agenda governamental como para execução, quando já aprovada no orçamento público. Em consonância com a literatura apresentada demonstra como a democracia participativa permite a articulação de formas de participação que viabilizam o exercício da cidadania ativa.

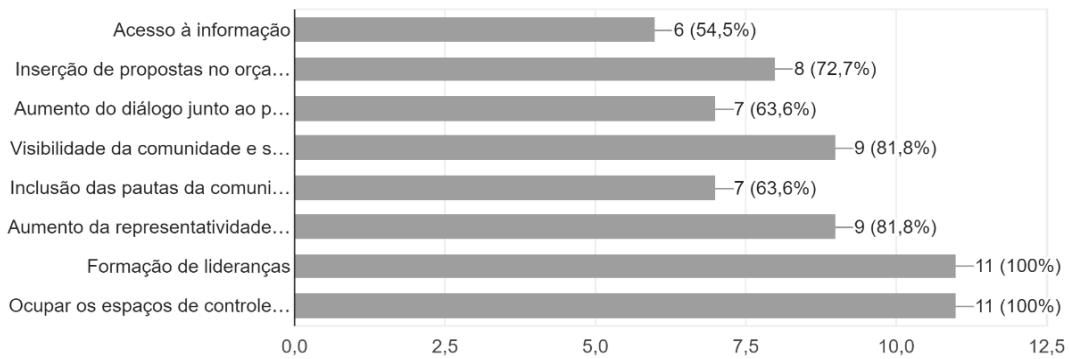
Sobre os resultados do projeto NEA-BC para a localidade (gráfico 6), não especificamente sobre a participação social, mas de forma mais abrangente, foi solicitado aos GGLs que indicassem, dentre as opções dispostas, que haviam sido alcançadas.

As opções apresentadas foram: acesso à informação, inserção de propostas no orçamento, aumento do diálogo junto ao poder público, visibilidade da comunidade e suas demandas, inclusão das pautas da comunidade na agenda pública, aumento da representatividade, formação de lideranças e ocupar os espaços de controle social (cadeira nos conselhos, comissões etc.).

Gráfico 6 – Resultados do projeto NEA-BC em Farol de São Tomé

19. Quais os resultados alcançados pelo projeto NEA-BC em Farol de São Tomé?

11 respostas



Fonte: Questionário.

Os respondentes poderiam votar em todas as opções, caso entendessem que elas faziam parte da realidade do projeto. A formação de lideranças e ocupar espaços de controle foram indicadas por todos os respondentes. Em seguida, foram citados a inserção de propostas no orçamento e a visibilidade da comunidade e suas demandas, com oito indicações, cada uma. O aumento do diálogo com o poder público recebeu sete indicações e a inclusão das pautas da comunidade e o acesso à informação, seis indicações cada uma delas.

Interessante perceber como a representatividade do grupo toma maior relevância diante das ações do projeto e de como eles identificam isso. Em outra pergunta sobre o diferencial do projeto, 90% indicaram a metodologia de intervenção do projeto. O mesmo quantitativo de pessoas relatou a importância do custeio dos comunitários para atuarem nos espaços de controle social.

Ainda que o grupo tenha uma perspectiva positiva das ações do projeto, eles também visualizaram entraves à participação social no orçamento público.

Quando solicitados a indicar quais são, 70% colocam que é a abertura do poder público e, 70% indicam o conhecimento do tema.

4.5.2 – O olhar da equipe do projeto NEA-BC e do GGL

Apresenta-se o olhar da equipe técnica do projeto NEA-BC. Para isso, foram entrevistadas a educadora social e a AML do município de Campos dos Goytacazes, que atuavam em Farol de São Tomé, na época, Natália Silveira e Izabela Apolinário. A então AML, além de ter nascido na localidade, era moradora, com atuação no projeto desde 2013. Ela ficou nesse cargo até 2019. Natália Silveira, mestre em Sociologia, foi educadora social no município de 2019 a 2022.

Quando questionadas sobre as metodologias desenvolvidas junto aos grupos para contribuir com a participação nos espaços de controle social, elas descreveram as ações segundo a proposta da metodologia da problematização, trazendo o tema para realidade vivenciada pelos grupos e buscando soluções para eles. Para isso, elas colocaram que realizavam rodas de conversa, oficinas e utilizavam as reuniões de GGL para lançar as propostas. A educadora social coloca que levantar os temas e os problemas não era uma questão. O mais difícil era estar nos espaços de controle social.

“(...) Esses GTs, essas reuniões de alinhamento que a gente costumava fazer, era muito no sentido também da gente conseguir passar pra ele a confiança de que ele poderia estar numa tribuna da Câmara fazendo aquelas propostas” (informação verbal)³⁹.

Em outro momento, ela coloca que tudo o que eles faziam, estava embasado nas legislações e era construído junto com eles. E que o mais importante desse processo, não era conhecer especificamente códigos e termos técnicos, mas o de reconhecer que eles tinham a vivência dos problemas e de que isso já era o suficiente para estarem nesses espaços.

³⁹ APPOLINÁRIO, Izabela; SILVEIRA, Natália. Entrevista I. [jun. 2024]. Entrevistador: Isroberta Rosa Araujo. Campos dos Goytacazes, 2024. 1 arquivo.mp4 (40 min.).

Vê-se aqui a importância da equipe no processo participativo, não apenas no que condiz com as informações e o conhecimento, mas sobretudo, no empoderamento desses comunitários para o controle social. Ao longo da entrevista, foi questionado ao grupo se eles sentiam alguma dificuldade de participar dos espaços de controle social, principalmente com relação ao orçamento público. Eles colocaram que se sentem constrangidos nesses espaços e que por meio do projeto, eles se sentem mais à vontade, que podem falar mais, ou seja, mais confiantes para participar.

Ao correlacionar as respostas da equipe com as entrevistas aos comunitários para conhecer o diferencial do projeto NEA-BC na participação orçamentária, uma comunitária citou como exemplo o monitoramento do orçamento público. Segundo ela: “(...) as pessoas, às vezes, querem compreender o que é feito, mas não monitoram o orçamento público” (informação verbal⁴⁰). Nesse momento, outro comunitário complementou: “(...) muitas pessoas não sabem como funciona orçamento e nem como monitorar e que isso só aconteceu com ela por causa do NEA-BC” (informação verbal⁴¹). Uma terceira pessoa complementa ao dizer que: “Quando se está no projeto, por mais que você não tenha compreensão de tudo, você se sente mais por dentro do que está acontecendo” (informação verbal⁴²). Os demais participantes, mesmo aqueles que nunca participaram do orçamento, disseram se sentir confiantes nesses espaços pelo suporte dado pela equipe do projeto NEA-BC.

Ao longo das entrevistas, foram apresentados relatos em que o poder público deslegitima a comunidade. Os comunitários colocaram que se sentiram descredibilizados, mas ainda assim, refizeram a proposta, dentro do modelo da prefeitura e reapresentaram.

Sobre o assunto, a AML disse que na época, quando procurado, o responsável pela pasta do planejamento afirmou que as propostas não seguiam o padrão da prefeitura. Por isso, o grupo refez a proposta nos padrões da prefeitura e apresentou novamente. Para a trabalhadora da Associação Raízes,

⁴⁰ Comunitário 1. Entrevista II. [jun. 2024]. Entrevistador: Isroberta Rosa Araujo. Campos dos Goytacazes, 2024. 1 arquivo.mp4 (42 min.).

⁴¹ Comunitário 2. Entrevista II. [jun. 2024]. Entrevistador: Isroberta Rosa Araujo. Campos dos Goytacazes, 2024. 1 arquivo.mp4 (42 min.).

⁴² Comunitário 3. Entrevista II. [jun. 2024]. Entrevistador: Isroberta Rosa Araujo. Campos dos Goytacazes, 2024. 1 arquivo.mp4 (42 min.).

existe clareza do grupo de que eles não têm a obrigação de fazer no modelo certo, pois é uma atribuição da prefeitura, mas, naquele momento, foi um importante exercício para o grupo compreender os elementos construtivos da peça e seus componentes, assim como, contar com a assessoria do projeto para tal.

A antiga educadora social trouxe uma fala importante sobre a efetividade da participação ao colocar que a execução das propostas não depende da sociedade, a sociedade vai apresentar o que é a sua demanda. “*E aí a gente precisa criar mecanismos, (...) um planejamento estratégico. (...) a gente foi diminuindo o número de propostas, a gente foi tentando dar foco em algumas e a gente precisava criar estratégias para ver o que a gente poderia fazer*” (informação verbal)⁴³.

As duas representantes da equipe técnica compreendem que as propostas do orçamento não são participativas por si só e que exigem uma série de mecanismos de pressão e por isso, explicam que utilizaram, junto ao GGL, diversas ferramentas para pressionar o poder público, como envio de ofício, diálogos com o poder público e estar nos espaços.

Por mais que a gestão democrática tenha implantado uma proposta de diálogo, os grupos entrevistados foram unânimes ao colocar que não houve abertura para execução das propostas. Para os comunitários, essas etapas realizadas pelo poder público parecem ser um cumprimento de metas apenas. Quando questionados sobre o diferencial do projeto, a AML trouxe um exemplo de uma pessoa que ao participar do projeto, colocou que:

“(...) antes de ir para o NEA-BC, eu já morava no farol, eu não tinha esgoto, eu não tinha nada, mas nunca foi uma questão. Quando eu fui para o GGL, eu fiquei sabendo o que é esgotamento básico, que não é só esgotamento sanitário, enfim, entendi o que é política pública, entendi que é meu direito e que eu tenho um dever de cobrar, que é algo que o poder público precisa dar esse retorno para a população” (informação verbal)⁴⁴.

⁴³ APPOLINÁRIO, Izabela; SILVEIRA, Natália. Entrevista I. [jun. 2024]. Entrevistador: Isroberta Rosa Araujo. Campos dos Goytacazes, 2024. 1 arquivo.mp4 (40 min.).

⁴⁴ APPOLINÁRIO, Izabela; SILVEIRA, Natália. Entrevista I. [jun. 2024]. Entrevistador: Isroberta Rosa Araujo. Campos dos Goytacazes, 2024. 1 arquivo.mp4 (40 min.).

O que se percebe ao analisar a entrevista da equipe é a busca por tentar criar uma estrutura de participação em diferentes frentes. O movimento incitado pelo projeto NEA-BC não se limita a ocupar espaços, mas a incentivar a participação enquanto direito social. Vale salientar que as ações monitoradas pela equipe técnica estão descritas num plano de trabalho e que norteiam suas ações.

4.5.3 – O olhar do poder público

Com o intuito de abordar a dimensão do orçamento pelo poder público, Marcel Cardoso, que em 2017, era o Superintendente de Planejamento foi entrevistado. A Superintendência atualmente é a Secretaria de Planejamento no município. Ele foi um dos responsáveis pela implementação do orçamento participativo em Campos dos Goytacazes, no período em questão.

Uma das questões colocadas ao gestor do planejamento, na época, foi se houve uma ampliação da participação social com a proposta do OP. Para ele, a realização das audiências em diferentes áreas da cidade foi um processo importante de escuta dos cidadãos, mas destaca que as propostas mais significativas ao orçamento público foram elaboradas nas audiências do Plano de Metas. De acordo com ele, o OP é descontinuado em função das mudanças na gestão pública, das dificuldades no orçamento, com a queda da arrecadação e pandemia. Ele mesmo passou a trabalhar em outro setor.

Quando questionados sobre o processo de incorporação das propostas, algumas questões são importantes. A primeira delas é de que não havia uma destinação de porcentagem para o PPA, tanto do início da proposta, quanto em seu decurso. Logo, as propostas que eram levantadas, não tinham nenhum respaldo para serem abordadas, do ponto de vista financeiro. Segundo o gestor, as propostas eram apenas simbólicas, pois não eram de competência da gestão municipal, tais como as de segurança pública. Alguns pedidos foram direcionados às secretarias municipais, mas não tiveram continuidade. A ausência de destinação de recursos para o PPA já foi abordada neste trabalho por descaracterizar a OP.

Ao ser indagado sobre o diferencial do PEA, ele diz que a abordagem é diferenciada. As propostas não eram apresentadas de forma hostil e nem

desconexas da realidade. Havia uma orientação no sentido organizacional. O grupo estava sempre organizado e levando demandas coletivas e não as individuais.

Uma das questões foi se a participação social faz a diferença. O entrevistado afirma que sim, totalmente. Para ele, a participação social imprime uma pressão sobre a gestão pública, pois “(...) *a própria gestão começa a entender também que ela pode estar mais sujeita à cobrança de formas mais institucionalizadas*” (informação verbal)⁴⁵. Ele acrescenta ainda que: “(...) se a administração pública cria a lei, dá o espaço, cria a lei e organiza, institucionaliza o espaço para a população participar, ela está assumindo o perfil de que sabe que vai ser cobrada por aquilo dali” (informação verbal)⁴⁶.

O representante do poder público, não atua mais no setor, mas trouxe uma perspectiva de como se estruturou a proposta da gestão participativa. Por meio deste, reforça-se a análise sobre a descaracterização do OP e sua relação mais próxima com a gestão orçamentária participativa.

⁴⁵ CARDOSO, Marcel. Entrevista II. [jun. 2024]. Entrevistador: Isroberta Rosa Araujo. Campos dos Goytacazes, 2024. 1 arquivo.mp4 (64 min.).

⁴⁶ CARDOSO, Marcel. Entrevista II. [jun. 2024]. Entrevistador: Isroberta Rosa Araujo. Campos dos Goytacazes, 2024. 1 arquivo.mp4 (64 min.).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão orçamentária participativa é um desafio em muitos aspectos, e sua implementação no município de Campos dos Goytacazes aconteceu numa estrutura política dividida em diferentes formatos, com proposta inclusive para uma ampla participação. Ao tratar da participação como a desenvolvida no projeto NEA-BC, vinculado a política pública de educação ambiental no licenciamento, alguns aspectos passam a ser diferenciados. O projeto fornece uma estrutura subdividida em teoria e prática. No campo teórico, estão as ações que direcionam a reflexão e a ação. No campo da prática estão as questões estruturais, que organizamos aqui em três partes: a institucional, a financeira, a equipe técnica, conforme evidenciado no capítulo 3. Por estrutura institucional trata-se da Associação Raízes e de sua organização. A instituição possui um CNPJ, o que traz à sociedade civil representatividade para ocupar assentos e autonomia para enviar ofícios e requerimentos com propostas e exigindo respostas. A legalização de uma associação e sua manutenção tem um custo para regularização e no projeto, isso é oportunizado por meio do custeio financeiro. É a implementação da política pública quem cria subsídios financeiros no projeto, tanto nesse processo de regularização institucional da Associação Raízes, como na manutenção dos espaços físicos, em que existe o aporte necessário para sua execução, tais como a infraestrutura: luz, água, internet, computador, livros e demais elementos de infraestrutura. O espaço do NO de Farol São Tomé possui a identidade da comunidade com grafite (pintura) nas paredes e móveis e sistema de reciclagem construído por eles, como materiais reciclados.

Os comunitários têm as atividades de participação custeadas, com o pagamento de passagens, lanches e/ou refeições custeadas. Pelo fato de o Farol de São Tomé ser distante do centro da cidade, o custo financeiro e o tempo despendido para participação são extensos e limitantes e é esse custeio quem dá possibilidade para as pessoas estarem nesses lugares, não esquecendo de destacar que estes são voluntários.

E a equipe técnica, formada no campo das políticas públicas e com experiências em temas ligados à participação social, são catalisadores dos

processos de mobilização da comunidade, tanto para participar do projeto, como para a participação nos espaços de controle social, num fortalecimento, não apenas dos temas, mas no fomento de estratégias que sejam condizentes com a realidade do público e do município.

No campo teórico, as dimensões político-pedagógicas se expressam nos processos educativos: diagnóstico, os formativos, interligados aos intervencionistas. Estes ganham destaque, por apresentarem uma proposta de educação para a práxis, ou seja, vinculando realidade e prática. Os processos educativos são destacados ao problematizar o contexto das políticas públicas vividas pela comunidade, mas trazem também para reflexão as ações aplicadas pelos grupos também.

O caráter participativo e dialógico da metodologia adotada, baseada na proposta de educação na gestão ambiental, permite o envolvimento efetivo dos sujeitos da ação educativa na construção de propostas que venham ao encontro de suas reais necessidades e isso é um diferencial posto no processo participativo. Desta forma, o PEA NEA-BC consolida as bases para o exercício do controle social na elaboração e execução de políticas públicas, pois, de acordo com o que foi proposto por Quintas (2002), propiciam a participação permanente dos cidadãos, de forma coletiva, na gestão do uso dos recursos ambientais e nas decisões que afetam a qualidade do meio ambiente.

Entretanto, a questão da efetividade da participação social apresenta uma perspectiva de participação holística, pois as propostas oriundas da comunidade envolvida no projeto e que foram executadas, não se fizeram de forma isolada, em participações pontuais. Não estavam limitadas a um pleito ou a uma instituição participativa em específico. Para atuar no orçamento público, eles fazem uso de sua representatividade em outras instituições participativas como as dos conselhos municipais, diálogos com o poder público e buscam articulações com outros setores e grupos sociais, incluindo o poder público.

O NEA-BC se apresenta como um conector de ações participativas, definidas por Almeida (2017), no capítulo 1, como a efetividade decisória, na qual, os resultados da participação são originados por diferentes estratégias de atuação e dos diferentes vínculos buscados por esses atores sociais. Assim, o que se identifica na atuação do projeto NEA-BC no orçamento público é um reconhecimento dos diferentes mecanismos de participação social e no fomento

a uma participação qualificada por parte da sociedade civil, ofertando instrumentos, insumos, conhecimento e apoio jurídico. Mesmo as propostas vindouras do orçamento participativo no município, resultantes das consultas públicas não passaram por um processo de sistematização e inclusão no orçamento público. O que pôde ser visto no município foi uma abertura ao processo de democratização da participação, em diversos dispositivos, com a implementação da gestão orçamentária participativa. Ainda que a proposta participativa tenha sido realizada com vistas a aplicação do OP, sugerida para acontecer no município em 2017, este não cumpriu o seu papel e não teve os parâmetros do OP atendidos, mas sim, de uma gestão participativa no orçamento. As propostas indicadas pelo GGL foram encaminhadas e apresentaram êxito em sua consecução, a exemplo da afirmação. Do total de 125 propostas apresentadas ao poder público pelo projeto, no período, com participação de todo o público do projeto, quatro foram executadas, representando 3%.

O percentual conquistado parece pequeno, frente ao esforço despendido pelos comunitários no processo de participação, contudo a implementação de uma estação de tratamento de esgoto numa comunidade afastada do centro da cidade produz um impacto no ambiente, na saúde e no bem-estar e na qualidade de vida deste grupo, assim como as demais propostas implementadas. Associado a isso, a ausência de interesse do poder público em incorporar as propostas da sociedade civil, parecem reforçar o cenário de uma democracia, que apesar de legalmente institucionalizada, reproduz a tônica de governos autoritários, coronelistas e clientelistas, que não respeitam as identidades e demandas dos grupos sociais, sobretudo os vulneráveis. Entretanto, quando uma política pública, fruto da participação social é executada, ele tem implicações para toda a comunidade e o efeito disso é catalisador para que mais pessoas possam participar do controle social. Reforça-se assim a importância da democracia participativa e deliberativa, por meio da interface com o Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. (Org.). O que é Justiça Ambiental – Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.

ACSELRAD, Henri; MELO, Cecilia Campelo; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond. 2009.

ANDRADE, LUCIANA. Processo decisório e formulação das políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres no Brasil. Revista Teoria e Pesquisa, 2016.

ANELLO, L. M S. Os programas de Educação Ambiental no contexto das medidas compensatórias e mitigadoras no licenciamento ambiental de empreendimentos de exploração de petróleo e gás no mar do Brasil: A totalidade e a práxis como princípio e diretriz de execução. Tese (Doutorado) – Rio Grande: Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental; Universidade Federal do Rio Grande. 2009. 175p.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 22, nº 2, agosto, 2016.

ARNSTEIN, S.R. A Ladder of Citizen Participation. In Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, No. 4, July 1969, p. 216-224. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080%2F01944366908977225>. Acesso em: 14 jan. 2015.

ARRETCHE, Marta. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 1999, vol.14, n.40, pp.111-141. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>. Acesso em: 10 dez. 2020.

ARRUDA, Igor Macedo. TEIXEIRA, Maria Gracinda Carvalho. Participação social e teoria democrática: confrontação ou interatividade nos conselhos gestores de políticas públicas? IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais - Porto Alegre, RS, Outubro, 2016.

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos - NEA-BC - III Fase. Campos dos Goytacazes: Petrobras, Associação Raízes, 2015.

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. Plano de monitoramento e avaliação. Campos dos Goytacazes, RJ, 2016.

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. Projeto Político Pedagógico. Campos dos Goytacazes: Petrobras, Associação Raízes, 2017.

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. Explora. Campos dos Goytacazes, 2024.

AVRITTZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 14, nº 1, jun, 2008.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

AZEVEDO, Nilo L.; FRANÇA, José F. Q. França; CÂMARA, Richardson L. M. (no prelo). Desafios e oportunidades na gestão orçamentária participativa: práticas e propostas.

BACKSCHAT, Tânia Mara da Silva; LANZA, Líria Maria Bettoli. ORÇAMENTO PÚBLICO E CONTROLE SOCIAL: a realidade das cidades pequenas. UEL. In: II Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/anais/ii-simposio-orcamento-publico-e-politicas-sociais.php>. Acesso em: 10 jan.de 2021.

Baiocchi G. 2001. Participation, activism, and politics: The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Polit. Soc.* 29:43–72

BALESTERO, Gabriela Soares. Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas. v. 8, n. 1, 2011. ISSN 1808-7477.

BARONI, Laura et al. "Defining and classifying interest groups". *Interest groups & Advocacy*, Vol. 3, N. 2, 2014.

BARRETO, Leonardo. Quanto de quê? O debate teórico e os estudos de democratização. Dissertação. UNB, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário**: e outros temas contemporâneos. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D.; & TRUE, James L. (1999). Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In Paul Sabatier (org.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press.

BERBERIAN, C. F. Q.; MELLO, P. J. S. M.; CAMARGO, R. M. P. Governo Aberto: a Tecnologia Contribuindo Para Maior Aproximação entre o Estado e a Sociedade. Revistado TCU, n. 131, p. 30–39, 2014. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/60>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denílson Luiz, MELO, Rúrion Soares (orgs). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 4^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. Democracia participativa. Reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil. Jus Navigandi, Teresina, a. 10, n. 917, 6 jan. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7752/democracia-participativa>. Acesso em: 01 fev. 2021.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. **Desafios do controle social na atualidade**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento - MTO*. Edição 2018. Brasília, 2017.

BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei Complementar, no. 101, 4 maio 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em: 25 set 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 25 set 2017.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

BURTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; Schurgelies, Vinícius. ACCOUNTABILITY NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA. Revista Pretexto. Belo Horizonte, V. 19, n 4, 2018.

CAMPEÃO, Pedro. MISCALI, Sandra R. de S.. Associativismo, participação e educação ambiental: uma proposta para o licenciamento ambiental. In: REIS, Fabiana de Arruda Resende; ARAÚJO, Isroberta Rosa, MISCALI; Sandra Rangel de Souza (org). **Educação Ambiental na Gestão Pública**: 10 anos de ação-reflexão-ação na região da Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes, RJ: Petrobras, Associação Raízes, 2019.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Decreto de lei complementar nº 015, de 07 de janeiro de 2020. Institui o novo plano diretor do município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. <https://leismunicipais.com.br/>

CAMPOS DOS GOYTACAZES. DECRETO Nº 65, de 31 de março de 2008. Institui o Orçamento Municipal Participativo, estabelece diretrizes e dá outras providências. <https://leismunicipais.com.br/>

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei nº 7972, de 10 de dezembro de 2007. Institui o plano diretor do município de Campos dos Goytacazes.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Justificativa do PPA 2014-2017. 30 de agosto de 2013.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei nº 8569, de 23 de junho de 2014. Diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2015 e dá outras providências.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, 2019. Disponível em: <https://transparencia.campos.rj.gov.br/home>. Acesso em: 05 nov. 2019.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Centro de informações e dados de Campos - CIDAC. Disponível: <https://transparencia.campos.rj.gov.br/biblioteca>. Acesso em: 05 dez. 2020.

CARLOS, Euzeneia. MOVIMENTOS SOCIAIS E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. RBCS Vol. 30 nº 88 junho/2015. Disponível em:https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/carlos_movimentos%20sociais%20e%20institucoes%20participativas_rbcspdf

Carlos, Euzeneia; da Silva, Rafael; Almeida, Carla Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política Revista de Sociologia e Política, Curitiba, vol. 26, núm. 67, pp. 67-90, jul-sep, 2018.

CARVALHO, M. C. A. A. Participação social no Brasil hoje. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

CARVALHO, A. M. de. Políticas Sociais, afinal do que se trata?. Agenda Social, revista do PPGPS/UENF, Campos dos Goytacazes, v.1, n. 3, p. 73-86, set./dez. 2007. ISSN 1981-9862.

CASTELLS, M. Ruptura – A crise da democracia liberal. 1ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.

COHEN, Jean L. ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory* Cambridge, Mass. MIT Press, 1992.

COPATTI, L. C. A efetivação da cidadania através da participação no poder local. Perspectiva. vol. 34, nº.126, p. 85-100, 2010. Disponível em:<http://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/126_110.pdf> Acessado em: 01 de nov. 2019.

CRUZ, José Luis Viana da. “Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no norte fluminense”. In: CARVALHO, Ailton Mota de; TOTTI, Maria Eugênia Ferreira (Orgs.). Formação histórica e econômica do Norte Fluminense. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 33- 67.

CUNHA, Sheila S. Controle social e seus instrumentos. In: Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas

de desenvolvimento local na Bahia. [Site do projeto de pesquisa]. Fev. 2003, Salvador. Disponível em: www.adm.ufba.br/capitalsocial. Acesso em: 28 de dez. de 2019.

DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília, Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornik. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DANTAS, Ney. Luzes do Novo Mundo: Histórias dos Faróis Brasileiros; 1ª ed. Rio de Janeiro, RJ, Editora Luminatti, 2002.

ESTRELA, cc; POTT, XXX. Dilemas ambientais e fronteiras do conhecimento II • Estud. av. 31 (89) • Jan-Apr 2017 Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/pL9zbDbZCwW68Z7PMF5fCdp/#>. Acesso em 21 de fev de 2024.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2008.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. Lua Nova, revista de cultura e política, nº 49, 2000. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/VH5sdwRWmTZFXm9dFYCzKDM/?lang=pt>> Acesso em 20 de maio de 2023.

FEDOZZI, Luciano. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 19, n2, 1998.

FRASTINI, Yara. Participação social institucionalizada para a democratização da democracia. Dois pontos: Curitiba, São Carlos, volume 13, número 2, p. 3-14, outubro de 2016

FONTOURA, Daniely Votto. Orçamento participativo de porto legre: a emergência do clientelismo como limitador da participação social. Porto Alegre. 2019

FUKUSHIMA, Kátia Alves Os impasses à democracia participativa nos governos de esquerda. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/812/81259479004/81259479004.pdf>>

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Revista Saúde e Sociedade. Vol. 13, nº. 2, p.20-31, maio-ago, 2004. Disponível em: Acessado em: 05 de nov. 2019.

_____. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. Epub. vol.32, nº.85, Salvador, Jan./Apr. 2019.

_____. Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos. Loyola. São Paulo, 1997.

GONZAGA, Ana Carolina Magalhães. COUTO, Dilnéia Rochana Tavares do. A dicotomia do público/privado em Hannah Arendt e Jürgen Habermas: interações e reflexões a luz da teoria crítica contemporânea. Complexitas - Rev. Fil. Tem., Belém, v. 2, n.2 , p. 18-33, jul./dec. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/complexitas/article/view/5460>> Acesso em: 22 de maio de 2023.

GOULART, Maria S. B. Teoria Crítica em Habermas: diálogos com Psicologia Social. Temas em Psicologia - 2009, Vol. 17, no 1, 247 – 259. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/tp/v17n1/v17n1a19.pdf>>

GURZA LAVALLE, Adrian.. Após a participação: nota introdutória. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 84, p. 13-23, 2011.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, Volume I e II, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. In: HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Lua Nova, 1993.

IANNI, Octavio. O colapso do populismo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000. Resultado dos Dados Preliminares do Censo – 2000. www.ibge.gov.br/cidade@

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA Nº 01/10. Brasília, 2010.

KINGDON, J. (1995). Agendas, alternatives and public policies. New York: Harper Collins.

LAURINI, R. Information System for urban Planning – A hipermídia cooperative approach. Taylor and Francis. London and New York.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. Rio de Janeiro, Forense, 1948.

LEISTER; Ana Carolina. CHIAPPIN, Jose R. N. 2013. A Teoria da Democracia de Giovanni Sartori: Uma Defesa da Democracia Representativa. Revista Política Hoje. V. 22, n. 2, 2013. Disponível em:<<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/3761/3065>>

LOUREIRO, C. F. B et al (Org.). Repensar a educação ambiental: um olhar crítico. São Paulo, Cortez, 2009.

LOUREIRO, C. F. B. & LAYRARGUES, P. P. Ecologia Política, Justiça e Educação Ambiental Crítica: Perspectivas de Aliança Contra Hegemônica. Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, v. 11 n. 1, p. 53-71, jan./abr. 2013.

LOWI, Theodore. Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo. São Paulo: FUNDAP, 1984.

LUBENOW, J. A. Cadernos de Ética e Filosofia Política 10, 1/2007, p.103-123.

LÜCHMANN, L. H. H. Fatores do declínio dos Orçamentos Participativos na região sul do Brasil. Revista Política e Sociedade, v. 21, p. 206-232, 2022.

MACPHERSON, Crawford B. Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MACPHERSON, Crawford B. A democracia Liberal: Origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAGAGNIN, Renata Cardoso. Um sistema de suporte à decisão na internet para o planejamento da mobilidade urbana. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, São Carlos. São Paulo, 2008.

MANCUSO, Wagner P.; GOZETTO, Andréa C. O. Lobby e políticas públicas. São Paulo: Editora da FGV, 2018.

MARQUETTI, A; CAMPOS, G. e PIRES, R. (Orgs.). Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

MARTINS, Priscila Zanandrez. A dinâmica da participação local no brasil: entre as instituições participativas e os mecanismos de transferências de recursos. 7º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Bogotá, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. *Convenção de Viena e Protocolo de Montreal*, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/mudanca-do-clima/ozonio/camada-de-ozonio/convencao-de-viena-e-protocolo-de-montreal>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

MISCALI, Sandra Rangel de Souza. Juventudes Em Cena: Diálogos Sobre Educação Ambiental E Participação Juvenil Na Bacia de Campos. Tese (Doutorado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2022.

MISCALI, Sandra R. de S. CARVALHO, Rachel. Educação ambiental crítica e organização comunitária: a importância da educação popular. In: REIS, Fabiana de Arruda Resende; ARAÚJO, Isroberta Rosa, MISCALI; Sandra Rangel de Souza (org). Educação Ambiental na Gestão Pública: 10 anos de ação-reflexão-ação na região da Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes, RJ: Petrobras, Associação Raízes, 2019.

MISCALI, Sandra R. de S. CARVALHO, Rachel. Os desafios do controle social na bacia de campos. In: REIS, Fabiana de Arruda Resende; ARAÚJO, Isroberta Rosa, MISCALI; Sandra Rangel de Souza (org). Educação Ambiental na Gestão Pública: 10 anos de ação-reflexão-ação na região da Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes, RJ: Petrobras, Associação Raízes, 2019.

MISCALI, Sandra de Souza Rangel. Juventudes em cena: diálogos sobre Educação Ambiental e participação juvenil na Bacia de Campos. Tese (Doutorado em Políticas Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, UENF, Campos dos Goytacazes, 2021.

MONTE, Lucas Araújo. “Os limites de contestação à democracia e a contradição da teoria procedural em Bobbio e DAHL.”, Revista Caribeña de Ciencias Sociales (mayo 2018). Disponível em: <<https://www.eumed.net/rev/caribe/2018/05/teoria-procedimental.html>> //hdl.handle.net/20.500.11763/caribe1805teoria-procedimental>

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana M. Magalhães. Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6800>> Acesso em: 10 de jun. 2024.

NASCIMENTO, Rayanne O. R. Desafios na efetivação da democracia participativa no Brasil: o caso do Decreto nº 8.243/14. Orientador: Prof. Rodrigo Freire de Carvalho e Silva. 2021. 151 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas) - UFBA/CCHLA, João Pessoa, 2021.

OLIVEIRA, Fabrício. Economia e Política das Finanças Públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. OS “LIMITES DO CRESCIMENTO” 40 ANOS DEPOIS: Das “Profecias do Apocalipse Ambiental” ao “Futuro Comum Ecologicamente Sustentável”. *Revista Continentes (UFRRJ)*, ano 1, n. 1, 2012.

OLLAIK, Leila Giandoni. et. al. Quatro modelos teóricos de relevância para pesquisas orçamentárias no Brasil, Vitória, ES. 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg197.pdf>> Acesso em: 03 de julho de 2022.

OLLAIK, L. G.; WENCESLAU, J.; SERPRA, S. M. H. C.; MEDEIROS, J. Quatro modelos teóricos de relevância para pesquisas orçamentárias no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v.15, n.2, p. 347-357, jul./dez. 2011.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva. São Paulo: EDUSP, 1999.

PLANO DE AVALIAÇÃO E REVISÃO DA MITIGAÇÃO DE IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS (PARMIS). Relatório Final. São Lourenço do Sul. 2024.

PATEMAM, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEA-BC. NEA-BC: Diagnóstico participativo. Campos dos Goytacazes: Associação Raízes. Disponível em: <http://pea-bc.ibp.org.br/index.php?view=projeto-area-influencia&id=2>. Acesso em: 21 set. 2023.

PERES, U. D.; MATTOS, B. B. A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo CADERNOS DE GESTÃO PÚBLICA, v. 22, p. 456 - 477, 2017. ISSN: 22365710.

PIQUET, R. **Petróleo, Royalties e Região.** Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Garamond, 2003.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; VAZ, Alexander C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 93, p. 61-91 2014.

PIRES, R. R. C. (Org.). **A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação.** Série: Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7, 2011.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. Cartilha políticas públicas e o ciclo orçamentário. –Brasília, DF. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2016.

QUINTAS, José Silva e Gualda, Maria José - A Formação do Educador para Atuar no Processo de Gestão Ambiental - Brasília - IBAMA. 1995-doc. mimeo.

QUINTAS, J. S. Introdução à gestão ambiental pública. 2. ed. Brasília:IBAMA, 2006. Disponível em:<<https://lieas.fe.ufrj.br/download/artigos/ARTIGO-FORMACAO EDUCADOR GEST AO AMBIENTAO-QUINTAS-.pdf>> Acesso em: 18 maio de 23.

RAMALHO, Guilherme Karakida. Desafios metodológicos do estudo das instituições participativas no Brasil e de sua efetividade. 2019. 112 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade do Estado do Rio da Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2019.

RAMMÊ, Rogério Santos. As dimensões da justiça ambiental e suas implicações jurídicas: uma análise à luz das modernas teorias da justiça. 2012. 158 f. (Dissertação de Mestrado) -Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS), Caxias do Sul, 2012.

REIS, Fabiana Arruda. MISCALI, Sandra R. de S. Os próximos passos: rumo à linha c. In: REIS, Fabiana de Arruda Resende; ARAÚJO, Isroberta Rosa, MISCALI; Sandra Rangel de Souza (org). Educação Ambiental na Gestão Pública: 10 anos de ação-reflexão-ação na região da Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes, RJ: Petrobras, Associação Raízes, 2019.

RIBEIRO, Antônio Carlos. Teoria democrática entre a perspectiva elitista e a teoria crítica Interseções [Rio de Janeiro] v. 12 n. 2, p. 408-425, dez. 2010 –

Disponível em: <[Teoria democrática entre a perspectiva elitista e a teoria crítica | Ribeiro | Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares \(uerj.br\)](#)> Acesso, em 10 de maio de 2023.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos ad desigualdade entre os homens. Os pensadores. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abri Cultural, 1978.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social e Ensaio sobre a origem das línguas (Clássicos). 3^a edição. Trad. Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANTOS, B. de S. e AVRITZER, L. (2002). “Introdução: para ampliar o Cânone Democrático”. In: SANTOS, B. S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, [Col. Reinventar a Emancipação Social]. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo. v. 1. São Paulo. Editora Ática, 1994.

SANT'ANNA, Exzovildres; NETO, Queiro; MARCHI, Jamur Johnas. Um ensaio sobre o desenvolvimento local desde a ativação social e a governança pública. INTERAÇÕES, Campo Grande, MS, v. 21, n. 3, p. 597-613, jul./set. 2020. [em:
file:///C:/Users/owner/Downloads/Um_ensaio_sobre_o_desenvolvimento_local_desde_a_at.pdf](file:///C:/Users/owner/Downloads/Um_ensaio_sobre_o_desenvolvimento_local_desde_a_at.pdf) Acesso em: 08 de jun de 2023.

SCHUMPETER, Joseph. A Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHUMPETER, Joseph. A Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1984.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SERRÃO, Mônica Armond. (2012), Remando contra a maré: o desafio da educação ambiental crítica no licenciamento ambiental das atividades marítimas de óleo e gás no Brasil frente à nova sociabilidade da terceira via. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Psicologia, Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social - EICOS, 2012. 310f.

SILVA, Marcus Cardoso. Aos amigos tudo, aos inimigos a Lei: Disputas eleitorais e Judicialização da Política no Estado do Rio de Janeiro (1988-2016). Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2016.

SINTOMER, Y., Herzberg, C. & Röcke, A., 2012. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, 14(30), pp.70-116.

SINTOMER, Y. et al. Participatory budgeting worldwide – Updated version. Bonn: Service Agency Communities, GIZ, 2013.

SOUZA, Celina. "Políticas Públicas: uma revisão da literatura". *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOTERO, João Paulo. O financiamento público da política nacional de educação ambiental: do veto do artigo 18 às novas estratégias de financiamento. Brasília, 2008. 236p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha. Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação. IPEA, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Estudos socioeconômicos: Municípios do Estado do Rio de Janeiro/ 2015– Campos dos Goytacazes. TCE-RJ, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Estudos **socioeconômicos**: Municípios do Estado do Rio de Janeiro/ 2020– Campos dos Goytacazes. TCE-RJ, 2020.

TELLES. Tiago Santos; SUGUIHIRO. Vera Lúcia Tieko; BARROS. Mari Nilza Ferrari de. Os Direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária, São Paulo: Cortez, Revista Serviço Social & Sociedade, n. 105, p. 50 - 66 jan\mar. 2011.

TOLEDO, G. A. Grupos de Pressão no Brasil, Curso Modelo Político Brasileiro. v. III, PrND, Brasília, 1985.

TORO A., Jose Bernardo. WERNECK, Nísia Maria Duarte. Mobilização Social: Um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, P. Theories of Policy Process. EUA: Westview Press, 2007. p 155-187.

TURQUETTO, C.; FABRIZIO, C.M., A participação da sociedade na elaboração do orçamento público municipal. *Revista de Administração*, v. 11, p. 29-48, 2013.

VAZ, Alexander Cambraia N.; PIRES, Roberto Rocha C. Comparações entre Municípios: Avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuals. In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Org. PIRES, Roberto Rocha. IPEA. Brasília, 2011.

VILALBA, Helio Garone. O contrato social de Jean-Jacques Rousseau: uma análise para além dos conceitos. Vol. 6, nº 2, 2013. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/FILOGENESE/heliovilba.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2023.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Org. PIRES, Roberto Rocha. IPEA. Brasília, 2011.

ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO

1. TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO *

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada **GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA - UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**, desenvolvida por Isroberta Rosa Araujo referente ao Programa de Política Sociais, na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, sob orientação da Professora Dra. Simonne Teixeira.

Esse documento possui as informações necessárias sobre a pesquisa. Sua colaboração neste estudo é importante, mas a decisão em participar deve ser sua. Se você não concordar em participar ou quiser desistir em qualquer momento, isso não causará prejuízo a você. Se você concordar em participar, basta assinar essa declaração. O objetivo estritamente acadêmico do estudo, que, em linhas gerais é "conhecer a efetividade da participação social no orçamento público tendo como objeto de estudo as atividades desenvolvidas pelo projeto NEA-BC".

Todos os procedimentos para a garantia da confidencialidade serão respeitados e as informações respondidas por você por meio de questionário e/ou grupo focal [a ser gravada a partir da assinatura desta autorização] se manterão anônimas na tabulação e análise dos resultados. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e sua orientadora.

Ao assinalar o SIM, você concorda com os termos da pesquisa. Caso tenha dúvidas, pode entrar em contato pelo e-mail isrobertarosa@gmail.com.

Diante das explicações você acha que está suficientemente informado (a) a respeito da pesquisa que será realizada e concorda de livre e espontânea vontade em participar, como colaborador?

Marcar apenas uma oval.

SIM

NÃO

Dados socioeconômicos

2. 1. Sexo *

Marcar apenas uma oval.

- Masculino
- Feminino
- Outro

3. 2. Idade

4. 3. Religião

Marcar apenas uma oval.

- Evangélico
- Católico
- Espírita
- Umbanda/candomblé
- Testemunha de Jeová
- Judaica
- Budismo
- Hinduísmo
- Islâmica
- Outras religiões
- Sem religião

5. 4. Estado Civil

Marcar apenas uma oval.

- Solteiro
- Casado
- Divorciado, desquitado e separados judicialmente
- Viúvo
- União estável

6. 5. Você se considera?

Marcar apenas uma oval.

- Branco (a)
- Preto (a)
- Pardo (a)
- Amarelo (a)
- Indígena

7. 6. Nível de instrução

Marcar apenas uma oval.

- Ensino Fundamental incompleto
- Ensino Fundamental completo
- Ensino Médio incompleto
- Ensino Médio completo
- Ensino Superior incompleto
- Ensino Superior completo
- Pós-graduação *latu sensu*
- Pós-Graduação *stricto sensu*

Atuação no projeto NEA-BC

8. 7. Você ainda frequenta as atividades do projeto? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- Esporadicamente

9. 8. Há quanto tempo é GGL do NEA-BC ou *

Por quanto tempo foi GGL?

Marcar apenas uma oval.

- menos de 1 ano
- Entre 1 e 2 anos
- Entre 3 e 5 anos
- Entre 6 e 9 anos
- Mais de 10 anos

10. 9. De quais desses espaços de controle social você já participou?

Marque todas que se aplicam.

- Sessões da Câmara
- Audiências públicas do orçamento
- Conferências municipais
- Orçamento Participativo
- Conselhos municipais
- Diálogos com o poder público
- Audiência pública do Plano de Metas
- Comissões municipais

11. 10. Antes do projeto NEA-BC, você já havia participado de alguma atividade de * controle social?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não
 Não lembro

12. 11. Se sim, saberia dizer quais? Caso contrário, pular essa questão.

13. 12. Para você, o projeto NEA-BC contribui para uma participação social de * forma concreta?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não
 Talvez

14. 13. Poderia justificar a sua resposta, por favor.

Processos diagnósticos e formativos

17. 16. Numa escala de importância, marque a relevância de cada tema para a participação social no orçamento público. *

Marcar apenas uma oval por linha.

	Muito importante	Importante	Pouco importante	Não sei
Políticas Públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Orçamento Público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conselhos Gestores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Participação social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Comunicação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Educação Ambiental	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formação do Estado Brasileiro	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Democracia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Controle social

18. 17. Numa escala de importância, marque os espaços de controle social de maior relevância para atuação no orçamento público. *

Marcar apenas uma oval por linha.

	Muito importante	Importante	Pouco importante	Não sei
Audiências públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sessões da Câmara	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conselhos Gestores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conferências Municipais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Orçamento Participativo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Diálogo com o poder público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Comissões municipais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. 18. Qual(is) espaço(s), você teve abertura para a participação social do projeto * NEA-BC? (pode marcar mais de um)

Marque todas que se aplicam.

- Sessões da câmara
- Audiências públicas
- Diálogo com o poder executivo
- Diálogo com o poder legislativo
- Conselhos municipais
- Comissões municipais
- Nenhum dos anteriores

Sobre o NEA-BC

20. 19. Quais os resultados alcançados pelo projeto NEA-BC em Farol de São Tomé? *

Marque todas que se aplicam.

- Acesso à informação
- Inserção de propostas no orçamento
- Aumento do diálogo junto ao poder público
- Visibilidade da comunidade e suas demandas
- Inclusão das pautas da comunidade na agenda pública
- Aumento da representatividade (visibilidade dos comunitários)
- Formação de lideranças
- Ocupar os espaços de controle social (cadeira nos conselhos, comissões e etc.)
- Outro: _____

21. 20. Quais os desafios a participação no orçamento público? (pode marcar mais de uma opção) *

Marque todas que se aplicam.

- Disponibilidade de tempo
- Horários de difícil acesso
- Abertura do poder público
- Conhecimento sobre o tema
- Custo do deslocamento
- Receio de perseguição por parte do público
- Timidez
- Receio de avaliações negativas
- Outro: _____

22. 21. Para você, qual o diferencial do projeto NEA-BC? *

Marque todas que se aplicam.

- Formação da equipe técnica (educador e AML)
- Formações nos conteúdos temáticos
- Custeio das atividades participativas (passagem, lanche, hospedagem)
- Oferta do espaço do NO
- Materiais didáticos
- Materiais administrativos e tecnológicos
- Metodologia de intervenção (forma como realiza as atividades de controle social)
- Mediação e suporte da equipe técnica (educador e AML)
- Outro: _____

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

ANEXO II- ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Roteiro entrevista com os membros do GGL

A partir de que momento compreenderam a importância do OP?
Participaram de alguma formação específica para o tema?
Como se organizaram para participar desse espaço?
Se sentem acolhidos no processo de participação?
Você identifica suas propostas e/ou a do seu grupo no orçamento?
Como ocorre o acompanhamento das propostas elencadas no OP?

Roteiro entrevista com o Poder Público

Cargo ocupado e período
Qual foi a motivação para a operacionalização do OP no município de Campos?
Quais legislações embasaram a mudança na gestão orçamentária participativa no município?
Qual o caminho percorrido pelas propostas, após a consulta pública, para serem implementadas nas legislações orçamentárias?
Qual foi a devolutiva realizada junto a sociedade civil para que estes tivessem ciência do caminho das propostas e sua incorporação no orçamento?
Qual a estrutura da Comissão do orçamento participativo e como tem sido sua atuação?
Qual a importância da participação social na gestão orçamentária/a?
Qual o diferencial do projeto NEA-BC na participação do município, de acordo com a experiência e articulação com o projeto ao longo do OP?
Por que o orçamento participativo foi descontinuado no município?

Roteiro entrevista com a equipe técnica

Tempo de atuação no projeto NEA-BC em Farol de São Tomé e cargos.
Quais as metodologias desenvolvidas para que os grupos conseguissem participar dos espaços de controle social?
Como as propostas de políticas públicas foram desenvolvidas com os grupos?
Existiu alguma preparação específica para atuação no OP? Como foi?

As propostas apresentadas no PPA e na LOA foram sistematizadas pelo C após as audiências públicas ou foram encaminhadas por eles, nesses espaços:
Existe abertura ao processo participativo no município? Se sim, de que forma?
Qual o diferencial do projeto NEA-BC?
Dos mecanismos de controle social, quais podem ser destacados?
Quais as articulações foram realizadas pelo projeto, no processo de incidência política?