

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA**

AMANDA CRISTINA PASQUALINI PERON

**A AÇÃO COLETIVA NA ELABORAÇÃO DO
ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL A PARTIR DA EDIÇÃO
DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:
Caso Quatro Barras (Paraná – Brasil)**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA
2016

AMANDA CRISTINA PASQUALINI PERON

**A AÇÃO COLETIVA NA ELABORAÇÃO DO
ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL A PARTIR DA EDIÇÃO
DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:
Caso Quatro Barras (Paraná – Brasil)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de “Mestre em Planejamento e Governança Pública”- Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Décio Estêvão do Nascimento

CURITIBA
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P453a Peron, Amanda Cristina Pasqualini
2016 A ação coletiva na elaboração do orçamento público municipal a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal : caso Quatro Barras (Paraná - Brasil) / Amanda Cristina Pasqualini Peron.-- 2016.
141 f.: il.; 30 cm.

Disponível também via World Wide Web.
Texto em português, com resumo em inglês.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento, Curitiba, 2016.
Bibliografia: f. 119-128.

1. Orçamento - Quatro Barras (PR) - Estudo de casos.
2. Responsabilidade fiscal. 3. Administração municipal - Participação do cidadão. 4. Participação política.
5. Política pública. 6. Pesquisa qualitativa. 7. Administração pública - Dissertações. I. Nascimento, Décio Estevão do, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 22 - 351

Biblioteca Central do Câmpus Curitiba - UTFPR



TERMO DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação Nº 58

**A AÇÃO COLETIVA NA ELABORAÇÃO DO OÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL A
PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: CASO QUATRO
BARRAS (PARANÁ – BRASIL)**

por

AMANDA CRISTINA PASQUALINI PERON

Esta dissertação foi apresentada às 14h00 do dia 12/12/2016 como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA, Área de Concentração –Planejamento Público E Desenvolvimento, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O(a)candidato(a)foi arguido(a) pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho:

- Aprovado
- Aprovado com restrições
- Reprovado

Prof. Décio Estevão do nascimento, Dr.
(PPGPGP-UTFPR)

Prof. Anderson Catapan, Dr.
(PPGPGP-UTFPR)

Visto da Coordenação

Prof. Alessandro Filla Rosaneli, Dr.
(PPGPU-UFPR)

Prof. Antonio Gonçalves de Oliveira, Dr.
(PPGPGP-UTFPR)

- O Termo de Aprovação assinado encontra-se na Coordenação do Programa

À minha família, pelo carinho e paciência de todas as horas.

À Amália e ao Joaquim, meus filhos que tanto precisam de mim e para os quais quero dar amor e limites, na dose certa!

AGRADECIMENTOS

Obrigada meu Deus! Assim quero começar meus agradecimentos, da forma como meus pais me ensinaram. E, falando em pais, agradeço imensamente aos meus maiores incentivadores, eles que são exemplo de garra, de vida, de experiência e sabedoria. Agradeço pela frase incansavelmente repetida: “Filha, vai estudar! Podem te tirar tudo nesta vida, menos o estudo!”. Pai e Mãe, vocês propiciam meu crescimento diário!

Mãe, um agradecimento especial a você: amiga e companheira! Acredito que você não consiga imaginar o quanto tem me ajudado! Mesmo morando longe estamos sempre próximas e em sintonia.

Amália e Joaquim, obrigada pelo amor, pelo carinho. Tão pequenos e mesmo sem entender o que estava acontecendo respeitavam meus momentos de ausência e até minhas noites pouco dormidas. Obrigada Carlo, obrigada família linda e que eu amo tanto, juntos fomos capazes de vencer essa etapa de nossas vidas!

Professor Dr. Décio Estevão do Nascimento, obrigada pelo entusiasmo, pela paciência, pelo carinho, pela atenção. O senhor é um grande mestre!

Agradeço aos membros das bancas de Qualificação e de Defesa, Professores Anderson Catapan e Alessandro Filla Rosaneli, a gentileza de disporem do seu tempo e conhecimento para aprimorar esta Dissertação. As sugestões iluminaram o trabalho!

À Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e aos professores do PGP, entusiastas que deram a oportunidade de alcançar o meu objetivo nessa prestigiosa universidade e cursar um mestrado profissional, onde se une a teoria com a prática.

Aos mestrandos do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP) 2015, juntos tivemos uma grande jornada. Nossa força nos tornou melhores e mais aptos a enfrentar cada desafio.

À Prefeitura Municipal de Quatro Barras, meu local de trabalho, alicerce para esta dissertação. Aos colegas de trabalho que comigo dividiram as conquistas e as angústias.

Nenhum caminho é trilhado sozinho, por isso, meu agradecimento a todos que, de uma maneira ou de outra, contribuíram para a realização desta Dissertação. Muito obrigada!!!

A cooperação está embutida em nossos genes, mas não pode ficar presa a comportamentos rotineiros; precisa desenvolver-se e ser aprofundada (SENNETT, 2012, p.09).

RESUMO

PERON, Amanda Cristina Pasqualini. **A ação coletiva na elaboração do orçamento público municipal a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal: Caso Quatro Barras (Paraná – Brasil).** 2016.141f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

A existência de uma estrutura democrática imbuída de requisitos, de instituições e de leis é espaço para reflexão não somente sobre questões relacionadas ao poder do voto, mas as de cunho extra-eleitoral, que se revelam em democracia participativa. No Brasil a Constituição de 1988 avigorou o princípio participativo, interessando para este estudo o orçamento participativo, preconizado pela Lei Complementar nº 101/2000. O recorte para a presente pesquisa incide sobre a ação coletiva na fase de implementação de políticas públicas, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual, à luz da teoria de Elinor Ostrom. A estudiosa defende a necessidade de criação de incentivos para a cooperação e de mecanismos de decisão conjunta no trato do recurso comum, indicando às instituições características desejáveis, designadas de Princípios de *Design*, os quais, quando presentes, levariam a resultados positivos de gestão de recursos comuns. O estudo assenta-se na problemática do orçamento público, no Município de Quatro Barras, estado do Paraná, Brasil. O objetivo geral é o de avaliar a ação coletiva na elaboração de orçamento público do município em comento a partir da edição da Lei de Responsabilidade – 2000 a 2016. Em termos de classificação da pesquisa, quanto à sua natureza, pode ser enquadrada como básica. No que compete à forma de abordar o problema, trata-se de uma pesquisa qualitativa. Assim, como principais resultados encontrados tem-se que a legislação trouxe a possibilidade (obrigatoriedade) de participação popular na elaboração do orçamento público municipal, e o arranjo institucional faz uso de mecanismos na tentativa de contemplar a legislação realizando audiências públicas, para as quais ocorre o chamado da população por intermédio da publicação em jornal oficial, de circulação diária, que contempla o local, o horário e a data em que ocorrerá a discussão das metas e prioridades para a Lei Orçamentária Anual. No entanto, o aporte teórico trazido indica que a ação coletiva no Município de Quatro Barras é uma pseudoparticipação e que a ausência do preenchimento das unidades de registro se traduz em ausência de ação coletiva.

Palavras-Chave: Ação Coletiva. Orçamento Público. Participação Popular.

ABSTRACT

PERON, Amanda Cristina Pasqualini. **The collective action in the elaboration of the municipal public budget from the edition of the Fiscal Responsibility Law: case Quatro Barras (Paraná - Brazil).** 2016. 141f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

The existence of a democratic structure within their own requirements, institutions and laws is a place for reflection not only on issues related with to the power of the popular vote, but also those out of election process at the democracy. After 1988 the Brazilian Constitution rised the people participation principle with participative budget, previewed by Complementary Law n. 101/2000. The following study focuses on collective action in the implementation phase of public policies at drafting the Annual Budget Law under the precepts of the Elinor Ostrom's theory. The author defends the need to create incentives for cooperation and joint decision-making mechanisms in the management of public resources, suggesting to the institutions the desirable characteristics called Design Principles which when present would lead to positive results of public resource management. This study is issued of the public budget in the Quatro Barras county, state of Paraná, Brazil. The general objective is to analyze the collective action to plan the public budget of the municipality following the edition of the Law of Responsibility - 2000 to 2016. In terms of the classification of the research its nature can be understood as basic. In what concerns about methodology and objective approach it is a qualitative research. Thus the main results found are that the legislation brought the possibility (obligatoriness) of popular participation in the county public budget planning. The institutional arrangement makes use of mechanisms in the attempt to contemplate the legislation doing public audiences for which it occurs the community call through notes at official newspaper of daily circulation, which mention the place, time and date in which the discussion of goals and priorities for the Annual Budget Law will occur. However, the theoretical contribution made indicates that the collective action in the Quatro Barras county is a false participation and that the absence of achievement of the registration units realize into an absence of collective action.

Keywords: Collective Action; Public budget; Popular participation

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 - Categorias de análise, unidades de registro e unidades de contexto para a análise documental	63
QUADRO 2- Síntese dos objetivos propostos para o trabalho.....	65
QUADRO 3 - Análise de Conteúdo dos documentos relativos às audiências públicas ocorridas nos anos 2000 a 2006, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs	71
QUADRO 4 -Leis Municipais Orçamentárias - exercícios financeiros de 2002 a 2007	73
QUADRO 5 - Análise do “Princípio 1 – Limites claros dos recursos e dos apropriadores”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs.....	75
QUADRO 6 - Análise do “Princípio 2 – Coerência com as condições locais”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs.....	81
QUADRO 7 - Análise do “Princípio 3 – Arranjos oriundos de escolha coletiva”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs	87
QUADRO 8 - Análise do “Princípio 4 - Monitoramento”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs.	91
QUADRO 9 - Análise do “Princípio 5. Sanções graduais”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs.	96
QUADRO 10 - Análise do “Princípio 6 – Mecanismos de resolução de conflitos”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs	98
QUADRO 11 - Análise do “Princípio 7. Reconhecimento dos direitos de auto-organização”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as Leis Orçamentárias Anuais.....	102
QUADRO 12 - Análise do “Princípio 8. Instituições aninhadas”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs	105
QUADRO 13 - Frequência de aparecimento das unidades de registro nas normas analisadas	107
QUADRO 14 - Unidades de Registro atendidas nas gestões 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012 e 2013-2016	111

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Localização geográfica do Município de Quatro Barras - Paraná.....	66
FIGURA 2 - Etapas do trâmite da LOA na Prefeitura Municipal de Quatro Barras....	68
FIGURA 3 - Etapas do trâmite da LOA na Câmara Municipal de Quatro Barras até conversão em Lei	69

LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

BEA – *Budget Enforcement Act*
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD – *CompactDisc*
CM – Câmara Municipal
CMQB - Câmara Municipal de Quatro Barras
FMI – Fundo Monetário Internacional
GE – Governo Empreendedor
Ipardes – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NGP – Nova Gestão Pública
NPM – *New Public Management*
OP – Orçamento Participativo
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB – Produto Interno Bruto
PPA – Plano Plurianual
PSE – *Public Sector Entrepreneur*
REM-F – *Ranking* de Eficiência dos Municípios Brasileiros
RICMQB – Regimento Interno Câmara Municipal de Quatro Barras
RS – Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	15
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	17
1.3 OBJETIVOS	18
1.3.1 Objetivo Geral	18
1.3.2 Objetivos Específicos	18
1.4 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	18
1.4.1 Relevância e Atualidade.....	19
1.4.2 Aderência da pesquisa ao Programa de Pós-Graduação, à Linha de Pesquisa e ao Grupo de Estudos	20
1.5 DELIMITAÇÃO DO TEMA	21
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO	23
2 REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1 DO PATRIMONIALISMO, AO GERENCIALISMO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	25
2.1.1 Peças do Planejamento Orçamentário	30
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUMAS PREMISSAS	33
2.2.1 <i>Policy analysis</i> e o ciclo de formulação da política pública.....	37
2.3 SISTEMA DEMOCRÁTICO VERSUS SOBERANIA POPULAR	41
2.3.1 Escolhas para além das urnas	43
2.4 TEORIA DA AÇÃO COLETIVA	47
2.4.1 A agenda de pesquisa de Elinor Ostrom	49
2.4.1.1 Princípio 1 - Limites claros dos recursos e dos apropriadores	51
2.4.1.2 Princípio 2 - Coerência com as condições locais.....	52
2.4.1.3 Princípio 3 - Arranjos oriundos de escolha coletiva	52
2.4.1.4 Princípio 4 - Monitoramento	53
2.4.1.5 Princípio 5 - Sanções graduais	53
2.4.1.6 Princípio 6 - Mecanismos de resolução de conflitos	54
2.4.1.7 Princípio 7 - Reconhecimento dos direitos de auto-organização	54
2.4.1.8 Princípio 8 - Instituições aninhadas	55
3 METODOLOGIA	57
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	57
3.2 DELINEAMENTO METODOLÓGICO	58
3.3 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS	60
3.3.1 Caracterização do município selecionado para a pesquisa.....	66
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	70
4.1 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	70
4.1.1 Análise Documental das Audiências Públicas da LOA ocorridas nos anos 2000 a 2006	71
4.1.2 Análise do Princípio 1, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016	74
4.1.3 Análise do Princípio 2, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016	80
4.1.4 Análise do Princípio 3, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016	86

4.1.5 Análise do Princípio 4, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016.....	90
4.1.6 Análise do Princípio 5, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016.....	95
4.1.7 Análise do Princípio 6, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016.....	97
4.1.8 Análise do Princípio 7, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016.....	101
4.1.9 Análise do Princípio 8, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016.....	105
4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS	106
4.2.1 Análise de frequência.....	107
4.2.2 Análise das gestões	110
5 CONCLUSÃO	114
5.1 ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS DA PESQUISA.....	114
5.2 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA	116
5.3 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....	118
REFERÊNCIAS.....	119
APÊNDICE	129
ÍNDICE ONOMÁSTICO.....	137

1 INTRODUÇÃO

Na introdução, contextualiza-se o tema a ser discutido neste trabalho e sua delimitação. Apresenta-se o problema e a questão da pesquisa, seguido das justificativas, dos objetivos traçados e, por fim, a estrutura do trabalho sobre como ocorre a ação coletiva na elaboração do orçamento público municipal, a partir da edição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A existência de uma estrutura democrática imbuída de requisitos, de instituições e de leis é espaço para reflexão sobre questões relacionadas ao poder do voto, sua tradução em representação e para as de cunho extra-eleitoral, que se revelam em democracia participativa, as quais encurtariam as distâncias entre o Estado e a sociedade civil.

A democracia participativa diferencia-se da democracia representativa, esta última, tradicionalmente caracterizada como um regime ou um sistema baseado em um conjunto de normas, na qual os governantes escolhidos, via voto, administram a estrutura do Estado (AVRITZER, 2002; AVRITZER, 2009). Este modelo, no entender de Milani (2008, p. 557), deveria ser suplantado por teorias alternativas, pois se tornou “insuficiente diante da dinamicidade das necessidades da população e das experiências acumuladas que constata as dificuldades de superar consequências de governos com pouco controle da sociedade”.

A democracia participativa, por sua vez, é instrumento que transforma o espaço social, afetando diretamente o espaço político (ZILIO, 2011), uma vez que alavanca o surgimento de movimentos que envolvem habitantes das cidades e regiões, para a discussão e participação nas determinações de políticas públicas, representando uma mudança significativa em termos de modelo de democracia, permitindo o fortalecimento da organização da sociedade, o exercício da cidadania, da solidariedade, do sentido público e do coletivismo (GUGLIANO, 2004).

No Brasil, a democracia diz respeito a uma conquista impulsionada pela Constituição Federal de 1988, a qual abarca o princípio participativo. Coube aos poderes executivos, das mais diversas maneiras, incitar o debate, a discussão e a participação dos cidadãos, quando da implementação de políticas públicas, entendendo que objetivos comuns podem e devem ser deliberados em grupos constituídos por cidadãos que, necessariamente, não possuem vínculo com a administração pública (FONSECA, 2007). Assim, os indivíduos teriam de levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados, um exercício que requer “a capacidade de entender e mostrar-se receptivo ao outro para agir em conjunto” (SENNETT, 2012, p. 10).

As práticas de participação popular no Brasil são diversas. Há experiências de participação popular nos orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, fóruns, redes de desenvolvimento local, círculos de estudos, conferências de construção de consenso, pesquisas deliberativas, júris de cidadão e planos diretores originários da Lei Federal nº 10.257/2001, entre outros. Destaca-se aqui o orçamento participativo. De acordo com Oliveira (2006), nos países em desenvolvimento e que adotam esse exercício de participação, como é o caso do Brasil, percebe-se uma progressão em relação ao orçamento e à participação cidadã. Os mecanismos para que isso ocorra ficam a critério dos governos locais. Contudo ainda falta uma melhor articulação entre as várias organizações envolvidas no planejamento das diversas políticas públicas. Para o autor,

[...] o processo de planejamento de políticas públicas em geral exige a interação de diversas organizações dentro do Estado, e destas com a sociedade civil e setor privado. Nesses aspectos, ligados ao que seria o “capital social” do planejamento, ainda falta uma melhora em termos qualitativos. Ainda vemos muito o planejamento como um processo técnico, governamental, de caráter econômico e visionário (OLIVEIRA, 2006, p. 281).

A Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, em seu inciso I, do Parágrafo único, do Art. 48, preconiza “[...] o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2000). A seu turno, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, firma que o sistema orçamentário será regulado por três peças: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL,

1988). Tais instrumentos são detalhados em sessão específica, com especial atenção ao que será objeto desta pesquisa: a Lei Orçamentária Anual, por ser esta a que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no ano subsequente à sua aprovação, provendo os recursos necessários para cada ação constante da LDO, concretizando, desse modo, objetivos e metas propostas no PPA (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000).

Das práticas de participação popular atuantes na nação brasileira, o recorte para esta dissertação incide sobre a ação coletiva na fase de implementação de políticas públicas, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual, à luz dos Princípios de *Design* de Elinor Ostrom.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

A Constituição de 1988 insere em seus tópicos questões relacionadas à democracia representativa e ao princípio participativo. A deliberação sobre a alocação dos recursos públicos encontra-se nas mãos do gestor público. O que se busca é que ela esteja motivada pela participação popular a partir de opiniões, sugestões e discussões para a tomada de decisão por parte deste gestor público. Passadas quase três décadas da promulgação da Carta Magna, experiências e informações acumularam-se sobre a participação popular. Estas apontam a necessidade de uma melhora, em termos qualitativos, que resulte na interação de diversas organizações dentro do Estado, e destas com a sociedade civil e setor privado (OLIVEIRA, 2006).

Tal é o motivo pelo qual se mostra propício que alguns aspectos e dinâmicas processuais, concernentes à organização, a partir do princípio de participação popular, possam ser analisados na fase de implementação de políticas públicas, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Assim, a pergunta que incita esta pesquisa é:

Como se dá a ação coletiva na elaboração de orçamento público do Município de Quatro Barras (Paraná - Brasil)?

1.3 OBJETIVOS

Para solucionar a pergunta de pesquisa, foram propostos objetivos geral e específicos.

1.3.1 Objetivo Geral

Avaliar a ação coletiva na elaboração de orçamento público do Município de Quatro Barras (Paraná - Brasil) a partir da edição da Lei de Responsabilidade –2000a 2016.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Apresentar o processo de elaboração de orçamento público municipal;
- Definir categorias para a análise de ação coletiva a partir dos Princípios de *Design* de Elinor Ostrom.
- Caracterizar a operacionalização de processos de elaboração de orçamento do Município de Quatro Barras (Paraná - Brasil), sob a perspectiva de categorias definidas para a análise da ação coletiva.

1.4 JUSTIFICATIVAS DA PESQUISA

O exercício de participação cidadã, na fase de implementação das políticas públicas, e as singularidades que a envolvem são fontes para a apresentação da justificativa e relevância dessa pesquisa, conforme segue.

1.4.1 Relevância e atualidade do tema

Democracia, participação popular, exercício da cidadania, orçamento participativo são termos que se fazem presentes quando o assunto se relaciona a mecanismos de fortalecimento da chamada democracia participativa. Dito de outro modo, quando o cidadão não apenas acompanha o que ocorre na administração pública, mas dela é partícipe. Um processo que remonta à Grécia antiga, tempos nos quais, na praça, na *ágora* grega, ocorria a realização de assembleias em que os cidadãos livres deliberavam, em conjunto, sobre assuntos de ordem coletiva. Tratava-se de um modelo de democracia direta que, com o alargamento da complexidade, inerente ao crescimento das nações, tornar-se-ia em democracia representativa ou democracia semidireta.

Na vida política do Brasil contemporâneo, ao lado do sufrágio universal, do voto direto e secreto, reconheceram-se instrumentos de exercício da soberania popular e da participação popular como princípios básicos nos processos de elaboração, gestão das políticas públicas e ferramenta de gestão fiscal, que ganhou institucionalidade com a Constituição Federal de 1988.

Desde então, experiências e informações acumulam-se sobre a participação popular. Diante disto, parece pertinente que aspectos e dinâmicas processuais, a partir do princípio de participação popular, sejam analisados. Destarte, delimita-se para este *corpus*, a fase de implementação de políticas públicas, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual, à luz dos Princípios de *Design* de Elinor Ostrom. A cientista política e professora da Universidade de Indiana estudou como as pessoas se organizam e colaboram para gerir recursos comuns, o que lhe conferiu o Prêmio Nobel de Economia, em 2009, juntamente com Oliver Williamson, por pesquisas no campo da governança econômica.

Para a estudiosa, recurso comum é qualquer recurso natural, ou mesmo desenvolvido pelo homem, que é ou pode vir a ser apropriado e usado de forma partilhada - para o presente estudo, entendidos como a distribuição e aplicação de recursos públicos. Um recurso de uso comum pode ser detido e manejado como propriedade governamental, propriedade privada, propriedade comum, ou ser detido por ninguém (OSTROM, 1999; OSTROM, 2009). Ostrom ainda

aponta oito Princípios de *Design* norteadores para o sucesso da ação coletiva sobre o bem comum. Estes sintetizam fatores centrais que afetam a probabilidade de sobrevivência a longo prazo de uma instituição desenvolvida por usuários de um recurso. Tais princípios servirão de base à pesquisa desenvolvida neste trabalho.

Extraí-se do exposto a relevância e a atualidade do tema, apontando-se que a revisão derivada do estado da arte – Lei de Responsabilidade Fiscal, participação popular e a ausência de formas definidas para o exercício da democracia participativa -, dá assento aos Princípios de *Design*, os quais trilham o eixo da Administração Pública para significativos resultados de gestão.

Assim, desta pesquisa podem surgir reflexões sobre os arranjos institucionais favoráveis à ação coletiva, seja pela sinalização da necessidade de criação de novas instituições, seja pela mudança no ordenamento jurídico ou, tão somente, pela mudança de postura dos administradores e atores envolvidos no processo de implementação das políticas públicas.

1.4.2 Aderência da pesquisa ao Programa de Pós-Graduação, à Linha de Pesquisa e ao Grupo de Estudos

Do ponto de vista da prática das políticas públicas, as limitações institucionais à atuação da democracia participativa, muitas vezes, dificultam ou até inviabilizam o exercício do princípio participativo. Partindo deste viés, o presente trabalho busca reconhecer, na realidade pesquisada, pontos de ancoragem para analisar se um dado arranjo institucional possui características que levariam a resultados positivos de gestão de recursos comuns.

A justificativa exposta concatena-se com os objetivos do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná e com a área de vinculação – Planejamento Urbano e Regional -, ao realizar, no processo de políticas públicas, a interface existente entre seu planejamento e as definições para suas implementações, com uma análise das forças internas e externas que impulsionam e limitam o processo de elaboração e de implementação dessas políticas em um dado espaço.

Ainda, vincula-se a linha de pesquisa corresponde à de Planejamento e Políticas Públicas, buscando o entendimento das políticas públicas e de suas possíveis articulações com o desenvolvimento sustentável, no médio e longo prazos, o que ocorre de forma multidimensional, abordando os conceitos de políticas públicas, os atores envolvidos, o ciclo da política, as instituições e a participação popular, atendendo ao proposto pelo projeto de pesquisa vinculante da linha, Políticas Públicas em Perspectiva: análises e processos. Por fim, o presente estudo possui vinculação ao Grupo de Pesquisa Território – Redes, Política, Tecnologia e Desenvolvimento, por convergir com os pressupostos deste grupo de que desenvolvimento é processo que envolve política, projeto, prospecção, planejamento, mobilização e coordenação de redes de cooperação implicando atores e recursos de diferentes naturezas, inclusive tecnologia.

1.5 DELIMITAÇÃO DO TEMA

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual constituem as três peças do orçamento público. Possuem materialidade institucional complexa e comportam especificidades no que se refere às dimensões políticas e econômicas. A Lei Orçamentária Anual (LOA), que fixa as receitas e despesas para cada ação constante das diretrizes orçamentárias e concretiza objetivos e metas propostos a longo prazo, constitui objeto de análise no presente trabalho. A LOA, a que se refere esta pesquisa, será a elaborada no Município de Quatro Barras (Paraná – Brasil), no período de 2000 a 2016.

As despesas e as receitas destinadas às ações para realização das políticas públicas devem, no entender de Rezende (2007, p. 517), “[...] atender os requisitos da legislação vigente, que requer a sua aprovação por lei municipal, [...] participação popular e demais particularidades”. O conceito de política pública, no presente estudo, parte da premissa de que não existe uma única, ou melhor, definição sobre o que venha a ser política pública. No entanto, podem-se individuar zonas de convergência às acepções estabelecidas. Assim, o que lhe é plural, no entender de Heidemann e Salm (2009), é o fato de que o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos

estados, em conjunto com forças da sociedade, inclusive à de mercado, em sentido lato.

Para tanto, a política pública tem sua formação em um ciclo no qual são comuns “[...] as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas” (FREY, 2000, p. 226). Neste trabalho, o ciclo tomado como modelo é o proposto por Frey (2000), que estabelece as seguintes fases: percepção e definição de problemas, agenda-*setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação e eventual correção da política pública.

A fase da implementação, quando da formulação de políticas públicas, do ciclo proposto por Frey (2000), é vista como a etapa em que ocorrem os esforços para atender aos requisitos da legislação vigente, a qual designa a participação popular. Esta inserção da democracia deriva da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal e perpassa a maneira pela qual a participação popular representa seu papel de ação coletiva no binômio lei orçamentária e democracia participativa (JACOBI, 1989). As relações entendidas como ação coletiva partem dos estudos de Ostrom (1990; 2005), os quais apontam para a necessidade de criação de incentivos à cooperação e de mecanismos de decisão conjunta.

Ostrom procura compreender as regularidades institucionais mais amplas presentes nos sistemas que tiveram duração por longos períodos de tempo. Ostrom designou estas regularidades de Princípios de *Design*. Para Ostrom *et al.* (2007), a definição das regularidades institucionais é entendida como a permanência de certas características desejadas, apesar de variações em comportamento de alguns dos componentes do sistema ou do seu ambiente.

Os Princípios de *Design*, discutidos nos trabalhos de Ostrom na década de 1990 e sua releitura realizada em 2005, foram posteriormente atualizados por Cox, Arnold e Villamayor-Tomás (2010), seus companheiros de estudos. São oito os princípios:

- Princípio 1 - Limites claros dos recursos e dos apropriadores;
- Princípio 2 - Coerência com as condições locais;
- Princípio 3 - Arranjos oriundos de escolha coletiva;
- Princípio 4 - Monitoramento;
- Princípio 5 - Sanções graduais;
- Princípio 6 - Mecanismos de resolução de conflitos;

- Princípio 7 - Reconhecimento dos direitos de auto-organização e
- Princípio 8 - Instituições aninhadas.

Os Princípios de *Design* de Elinor Ostrom, inseridos nos aspectos documentais de Bardin (2011), serão aporte para a composição de Categorias de Análise, subsídio para o estudo das convocações das audiências públicas, atas, matérias jornalísticas e gravações, nas quais ocorrem a ação coletiva de discussão das metas e prioridades para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do período de 2000 a 2016, do Município de Quatro Barras.

O presente trabalho, seguindo a trilha exposta, partirá da tentativa de avaliar, na realidade pesquisada, a ação coletiva na elaboração de orçamento público do Município de Quatro Barras (Paraná - Brasil), a partir da edição da Lei de Responsabilidade – 2000 a 2016, analisando se um já existente arranjo institucional apresenta as características, que, no entender de Ostrom, levariam a resultados positivos de gestão de recursos comuns.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

A dissertação encontra-se estruturada em cinco capítulos, com temas interligados e que elucidam a situação problema a fim de permitir um conhecimento da realidade pesquisada.

O primeiro capítulo remete à introdução, que apresenta o problema e a questão da pesquisa, seguido das justificativas, dos objetivos traçados e, por fim, a estrutura do trabalho sobre como ocorre a ação coletiva na elaboração do orçamento público municipal, a partir da edição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O segundo capítulo abarca o referencial teórico, no qual são abordados a evolução histórica no estado brasileiro do patrimonialismo ao gerencialismo, liame à existência da Lei de Responsabilidade Fiscal e à elaboração das peças do planejamento orçamentário. No referido capítulo, expõe-se, também, a formulação das políticas públicas em etapas - o *Policy Cycle*. Da análise das políticas públicas apresentar-se-ão as opções destas políticas pelo sistema democrático e a soberania

popular, e, por fim, a Teoria da Ação Coletiva, a agenda de pesquisa de Elinor Ostrom e seus Princípios de *Design*.

Construído o embasamento teórico, no terceiro capítulo, apresentam-se a caracterização da pesquisa e do município selecionado, o delineamento metodológico, a coleta e o tratamento dos dados para análise documental.

Para o capítulo seguinte, reservar-se-á espaço à apresentação e análise de resultados. No desfecho do estudo, tem-se o quinto capítulo, no qual são apresentadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No referencial teórico abordar-se-á a evolução histórica do estado brasileiro do patrimonialismo ao gerencialismo e sua relação com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a elaboração das peças do planejamento orçamentário. Versar-se-á sobre as políticas públicas, a *policy analysis* e, sobre a divisão da formulação das políticas públicas, o *Policy Cycle*. Tratar-se-á das escolhas das políticas públicas pelo viés do sistema democrático participativo, bem como da Teoria da Ação Coletiva, da agenda de pesquisa de Elinor Ostrom e os Princípios de *Design* estabelecidos a partir de seus estudos.

2.1 DO PATRIMONIALISMO AO GERENCIALISMO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A evolução histórica do Estado brasileiro esteve, sob muitos aspectos, associada à cronologia das constituições. Entretanto, uma nação não se resume a um sistema constitucional legal, adiciona-se a este um modelo de organização ou Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 2008).

No que concerne à fase colonial brasileira, o arquétipo de organização administrativa apresentava-se sob o jugo do patrimonialismo, um poder ilimitado e arbitrário. O adjetivo patrimonial qualifica uma forma específica de dominação tradicional, materializada pela cedência de terras, fato que permitiu a manutenção do poder político sobre amplos territórios (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013). Os contornos deste modelo alicerçavam-se na ausência de diferenciação entre *res pública* e a *res principis*, ou seja, apropriação do público para fins pessoais. Assim, caracterizava-se um aparato estatal o qual atendia às necessidades do soberano que, exacerbadamente, criava cargos para garantir a satisfação de apaniguados, escolhia os integrantes da administração com base em afinidade e submissão, vicejando o nepotismo e a corrupção (BRESSER-PEREIRA, 1996; 2001; 2008; OLIVEIRA, 2010; PAULA, 2005; PRADO, 2014; SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013).

Por volta de 1930, a sociedade brasileira passava da submissão patrimonialista à administração burocrática, um modelo que ficou conhecido como weberiano, pois foi analisado e sintetizado por Max Weber no livro *A Ética Protestante e o Espírito Capitalista* (1904), destacando-se pela subordinação de modo racional ao Direito, ponderando as atuações governamentais entre meios e fins. Tratava-se de uma resposta aos abusos e demais vícios do modelo anterior, o patrimonialista (SECCHI, 2009).

Após a Segunda Guerra Mundial, ocorre uma confrontação intelectual contra o modelo burocrático, atribuindo-lhe características que o afastariam de seu objetivo inicial e que ficariam conhecidas como disfunções burocráticas: excesso de formalismo e registros, internalização e apego aos regulamentos, despersonalização do relacionamento, categorização como base de processos decisórios, resistência à mudança, superconformidade às rotinas e aos procedimentos, exibição de sinais de autoridade, dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público (SECCHI, 2009). Em 1967, o Decreto-Lei nº 200 estabeleceu a Reforma Desenvolvimentista, considerada a primeira tentativa de Administração Pública Gerencial visualizada no Brasil. Promoveu-se a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Paralelamente, dá-se também a adoção do planejamento, orçamento, descentralização e controle, focados nos resultados (CHIAVENATO, 2003; MERTON, 1967).

Na prática, contudo, permaneceram características do modelo de administração anterior e, no início dos anos de 1980, foi realizada uma nova tentativa de reformar a burocracia existente, orientando-a na direção da Administração Pública Gerencial. Para isso, criou-se, junto ao Programa Nacional de Desburocratização, o Ministério da Desburocratização, cujas ações, inicialmente, centraram-se no combate à burocratização dos procedimentos. Na sequência, a meta pauta-se no excesso de expansão da administração descentralizada, que era permitida desde o Decreto-Lei nº 200/1967.

Em termos mundiais, o excesso de burocracia foi combatido nos anos de 1980, por dois modelos organizacionais - o *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP) e o *Public Sector Entrepreneur* (PSE) ou Governo Empreendedor (GE), que ficaram conhecidos como *managerialism* (gerencialismo). Essa tendência decorreu do impacto na economia mundial, promovido pelo aumento

de preço do petróleo, pela redução de demanda, especialmente nos anos de 1973 e 1979, e pela recuperação econômica de países afetados pela Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, houve a necessidade de controle sobre os gastos públicos, principalmente na área social e, desse modo, foram introduzidos padrões gerenciais na administração pública (DALMONECH; TEIXEIRA; SANT'ANNA, 2011; SECCHI, 2009).

Assim, a partir da década de 1980, de acordo com Borges *et al* (2010), iniciou-se a discussão e a adoção de reformas administrativas, focando na qualidade do gasto público, além de mudanças institucionais e de gestão. No entanto, “[...] enquanto muitos países eram sacudidos por essa verdadeira revolução (da NPM), o Brasil atravessou a década de 80 alheio a esse processo”. Nesse contexto, em 1988, é promulgada a Constituição Federal, que “[...] se voltará para o modelo burocrático” (CASTRO, 2006, p.02).

Sete anos após a vigência da Constituição Federal, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Com esta medida, o gerencialismo é finalmente introduzido no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2001; 2008; KETTL, 2000; SECCHI, 2009; OLIVEIRA, 2010; PAULA, 2005; PRADO, 2014; SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013), período no qual são valorizados a produtividade, a orientação ao serviço, a descentralização, a eficiência na prestação de serviços, a *accountability* e o *marketization*. Este último caracteriza-se como “um processo de reestruturação que permite que as empresas estatais, por meio da alteração do ambiente jurídico de operação, atuem como empresas orientadas para o mercado” (HOEVEN; SZIRÁCKI, 1997, p. 101). Quanto à *accountability*, na lição de Nascimento (2013, p. 23), pode ser entendida como “a responsabilização política dos governantes em relação à sociedade”.

Na concepção de Bresser-Pereira, ministro que presidiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) desde sua criação – 1995 -, até sua extinção em 1998, a Reforma da Gestão Pública de 1995/98, parte de uma visão crítica à administração pública burocrática e propõe substituí-la pela administração pública gerencial (MARE, 1995). Nela os gestores atuam nas três dimensões: a institucional-legal, renovando instituições normativas e organizacionais que facilitassem a gestão do bem público; a cultural, com a quebra dos conceitos arraigados da cultura burocrática para a gerencial; e a gestão, que objetiva a introdução de novas idéias e práticas gerenciais, marcadas pela busca de serviços

públicos de qualidade e pela redução nos custos da prestação desses serviços (MARE, 1995).

Como resultados do MARE, poderiam ser citadas a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e a edição da Emenda Constitucional da Reforma Administrativa nº 19/1998, a qual inseriu o Princípio da Eficiência no artigo 37 da Constituição, objetivando a redução dos custos e o aumento da qualidade dos serviços públicos, dos quais o cidadão seria o beneficiário, bem como a valorização da participação das entidades não-governamentais na realização das políticas públicas (SARTURI, 2013). No que concerne às consequências da descentralização trazida pelo MARE, ocorreram modificações na dinâmica dos gastos públicos com um aumento das despesas públicas que culmina em gastos que não têm suficientes receitas para o seu custeio, acarretando um *déficit* orçamentário (BIRCK; SHIKIDA; SCHALLENBERGER, 2004; LOPREATO, 2013). Poder-se-ia também depreender do já exposto que:

O impacto dos resultados negativos na União, Estados e Municípios, mensurados através dos balanços, tornou visível o novo direcionamento a ser dado à atuação dos gestores, onde a busca pela eficiência gerencial e a utilização dos recursos de forma mais adequada tornou-se a tônica da gestão pública (SANTOS; ALVES, 2007, p. 1).

A percepção de uso dos recursos de forma mais adequada decorreu da posição adotada pelo Estado e pela sociedade em vista de melhor transparência na prestação dos serviços públicos e urgência no equilíbrio das finanças do governo. Essa visão era compartilhada pela literatura circulante, a qual enfatizava que a estrutura dos governos deveria passar por um processo de transformação, visando à redução do tamanho do Estado. Além disso, contextualizava as dificuldades anteriores à reforma, enumerando como fatores os *déficits* acumulados ao longo do tempo, a necessidade de planejamento e a globalização da economia, promotora de influência de um governo sobre o outro (SACRAMENTO, 2005).

Ante o cenário que se apresentava, a mídia e a opinião pública não passaram aleatórias a este processo de mudança e obtiveram impulso do estabelecimento de normas internacionais, como o Tratado de Maastricht, o *Budget Enforcement Act* (BEA) dos EUA e o *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia (ASAZU; ABRUCIO, 2003). O contexto econômico à época mantinha relação direta com os códigos de boas práticas de gestão disseminados pelo Fundo Monetário

Internacional (FMI), o qual incluía exigências para a concessão de novos empréstimos aos países, em decorrência da grave crise cambial dos anos 1998 e 1999. Em 28 de outubro de 1998, apresentou-se à sociedade brasileira o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal, o qual tinha “[...] como objetivo básico a redução do *déficit* público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB da Economia” (BRASIL, 1999).

Em vista desse panorama, alicerça-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 -, como resposta aos grandes *déficits* públicos e ao acúmulo de dívidas (SENA; ROGERS, 2007). Da Constituição Federal de 1988 à Lei de Responsabilidade Fiscal, ocorre um processo lento e gradual de mudanças que se acumularam e se autorreforçaram, configurando uma situação de *path dependence*, processo histórico caracterizado por trajetórias ou caminhos que, uma vez tomados, são de complexa reversão. “A LRF fundamentalmente não criou novas práticas, massobretudo, reforçou processos que já haviam surgido com a CF/88 e se encontravam em gestação [...]” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 744).

A LRF abarca diretrizes para os três entes da federação, abrangendo sua atuação os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como os Tribunais de Contas, estaduais e municipais, prevê o estabelecimento de uma programação financeira e adoção de cronogramas mensais de desembolso de recursos orçamentários (BRASIL, 2000). Para Gobetti (2010, p. 114),

embora a lei tenha sido formulada com base em princípios como o planejamento e a transparência orçamentária, o que realmente motivou o governo federal a tentar aprová-la foi a necessidade de integrar estados e grandes municípios no programa de ajuste fiscal negociado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), no final de 1998.

A lei disciplinou a atividade governamental, no sentido de equilibrar gastos e receitas, adotando técnicas de planejamento, organização, controle interno e externo e, por último, transparência nas ações fiscais do governo junto à população (ARVETE; AVELINO; LUCINDA, 2008). Para Matias-Pereira (2006, p. 305), “[...] com a Lei de Responsabilidade Fiscal foi deflagrado o processo para combater o crônico desequilíbrio fiscal da administração pública brasileira, tanto em nível federal e estadual, como municipal; por meio de um rígido controle do endividamento público”. O Estado passa a ter maior potencial de distribuição de

renda, sem arriscar a capacidade de fazer investimentos em infraestrutura, sinalizando melhoria da qualidade da despesa pública brasileira (BONACIM; DE ARAÚJO; PORTO, 2015).

Nesta esteira, estudos de Santolin, Jayme Jr. e dos Reis (2009) demonstram que a LRF foi eficaz na redução dos *déficits* públicos municipais. Entretanto, apontam uma fixação relativamente alta na imposição de 60% (sessenta por cento) da despesa com pessoal como proporção da receita, dado que apenas uma minoria dos municípios brasileiros ultrapassava esse teto. Quanto ao planejamento orçamentário dos poderes públicos, abordado na LRF, a lei reporta ao art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) nas três peças - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, discriminadas na seção que segue.

2.1.1 Peças do Planejamento Orçamentário

O Planejamento Orçamentário é estabelecido por um conjunto de normas, a saber: o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Tais peças, de materialidade institucional e legal complexa comportam cada qual especificidades de dimensões políticas e econômicas. Contudo, possuem estreita relação no que se refere à vigência temporária e à competência de encaminhamento ao Poder Legislativo, privativa do Chefe do Poder Executivo (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000).

No que se refere ao Plano Plurianual, o processo se caracteriza por estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. O art. 165, § 1º, da Constituição Federal, replicado com similaridade nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, dispõe acerca dessa primeira peça, demonstrando que

[...] a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

Na composição do Plano Plurianual, Birck, Shikida e Schallenberger (2004) observam que a maioria dos executivos municipais e estaduais elaboravam, eos legislativos aprovavam, textos de lei que não refletiam verdadeiramente um planejamento de suas ações.No que concerne à administração pública, tal proceder dava-se em decorrência da dificuldade de definir as ações para um período de quatro anos,

[...] começando com o próprio Governo Federal que pode oferecer, em plena execução de uma gestão, determinados recursos, para determinados programas, os quais podem não estar planejados no PPA municipal. O mesmo pode acontecer, e acontece com frequência, com relação ao governo estadual. Depois, o próprio Prefeito pode mudar de ideia com relação aos investimentos públicos de um ano para outro. Por fim, a própria comunidade pode solicitar gastos públicos em investimentos não programados(BIRCK; SHIKIDA; SCHALLENBERGER, 2004, p.19).

Diretrizes, objetivos e metas eram fixados com o fim precípua de cumprir determinação constitucional, a exemplo do primeiro Plano Plurianual 1991-1995.Somente com a publicação da LRF seguiu-se um amadurecimento na gestão pública, no tocante à metodologia a ser utilizada para a elaboração dos PPAs. Esse caminho foi trilhado pelo PPA 2000-2003,que consagrou um modelo de plano baseado na ideia de organizar a ação do governo.Issso ocorreu a partir da identificação dos principais problemas, bem como das oportunidades que deveriam ser aproveitadas, sendo o primeiro ato legal que tencionou implantar a estrutura legal-formal dos planos plurianuais a serviço do planejamento governamental.O Plano Plurianual é programação que deve ser respeitada pelo Poder Executivo, autorizando a realização de investimentos e programas de ação continuada,a serem executados em um período quatro anos, proibindo o que nele não conste como planejado.

No que tange à segunda peça do planejamento orçamentário, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), prevista na Constituição e aprofundada no art. 4º da LRF, possui o condão de fixar os contornos da peça terceira, a Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2000). Estabelece, ainda,recíproca dependência com o PPA, uma vez que determina as prioridades e metas para um determinado ano dentre as ações constantes dos programas do PPA. O liame – PPA LDO - é conhecido como compatibilização ou integração (BIRCK; SHIKIDA; SCHALLENBERGER, 2004).

Podem-se acrescentar ao processo de elaboração da LDO as exigências que abrangem o equilíbrio entre receita e despesa, critérios de limitação

de empenhos, normas sobre custos, anexo de metas fiscais para os anos seguintes, contemplando, assim, os elementos necessários ao planejamento. Birck, Shikida e Schallenger (2004, p. 22) ponderam que, nesse processo, foi essencial a intervenção dos Tribunais de Contas, pois “[...] deram uma interpretação ao conteúdo legal e, a partir de modelos, levaram aos municípios o que seria um conteúdo mínimo desta peça legal, inclusive mantendo compatibilidade com os PPAs.”

Com a Lei de Diretrizes Orçamentárias pautada, em se tratando de programação da despesa pública, o orçamento anual torna-se o elemento final, expressando a vida financeira de uma circunscrição política, em determinado período, “[...] contendo cálculo das receitas e despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos ou para outros fins projetados pelos governos” (BALEIRO, 2000, p. 387).

O art. 165, II, § 5º e art. 24, inciso II, ambos da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e Lei 4.320/1964, art. 1º a 4º (BRASIL, 1964), respaldam a estruturação do orçamento anual, regulamentam sua elaboração e aprovação, conferindo-lhe um delineamento de fonte financiadora do serviço público. Segundo Silva (1994), o orçamento é considerado um plano de trabalho, o qual evidencia a política econômico-financeira de um governo, traduzida em termos monetários, cuja elaboração atendeu aos princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação, entre outros.

No processo de elaboração da LOA, entendida como fonte financiadora do serviço público, ocorre, no dizer de Ferreira Lima (2008, p. 10), uma “[...] arena na qual os diversos grupos, camadas e classes sociais se digladiam a fim de obter a maior parte possível do excedente expropriado ao trabalhador assalariado”.

Para O'Connor (1977, p. 13-14):

As grandes empresas querem que o governo construa mais estradas; banqueiros e investidores exigem do governo mais empréstimos e investimentos; os pequenos empresários e agricultores querem mais subsídios; os trabalhadores sindicalizados pressionam por mais previdência social; os grupos pró-direitos previdenciários querem maiores descontos no imposto de renda, mais habitações e melhores serviços de saúde pública...[...]. As grandes empresas e os investidores ricos querem que os trabalhadores e os pequenos empresários suportem os gastos com a modernização de aeroportos, a expansão da rede viária, o controle da poluição e a distribuição de água. Os pequenos empresários e os proprietários de imóveis residenciais querem redução de impostos sobre a propriedade. Os pobres desejam puramente alívio tributário; os assalariados de nível médio reivindicam menor imposto de renda.

Nessa tensão e conflito de interesses ocorre que as políticas públicas acabam por serem implantadas de cima para baixo, atendendo a interesses políticos de determinados grupos, na maioria das vezes alheios e distanciados das reais demandas dos que deveriam ser beneficiados por essas intervenções públicas. Importante nesse processo orçamentário é desenvolver a habilidade de “voltar o olhar para fora”, usando-se as palavras de Sennett, postura que “gera um vínculo social melhor do que imaginar que os outros estão refletidos em nós mesmos ou fazer como se a própria sociedade fosse construída como um salão de espelhos”(SENNETT, 2012, p. 333).

A LOA, sendo um recurso de programação das ações que serão executadas, torna viável a concretização das situações almejadas no Plano Plurianual, de modo a transformá-las em realidade, obedecida a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, importante considerar que as três peças deveriam, de acordo com a LRF, manter compatibilidade. O vínculo entre as peças orçamentárias caracteriza um mecanismo de avaliação, de regulamentação de conteúdo, limites e condições das ações orçamentárias do Estado. Partindo desta confluência de informações, a seção a seguir abordará conceitos e fases de formulação de políticas públicas.

2.2 POLÍTICA PÚBLICA: ALGUMAS PREMISAS

Ao se propor certa linearidade histórica ao conceito de política pública, tem-se, na trajetória, nomes como Laswell (1936), com a expressão *policy analysis* (análise de política pública); Simon (1957), que introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*); Lindblom (1959; 1979), propositor da incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, a exemplo das relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, e Easton (1965), que contribuiu com a área, ao definir a política pública como um sistema, visto como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

Para Rezende (2004), a definição concedida por Lowi (1964, 1972) poderia ser considerada a mais clássica dada à política pública, sendo uma regra que é formulada pela autoridade governamental, almejando influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo por intermédio do uso de sanções positivas ou negativas. Souza (2007, p. 68), reportando-se às conceituações, ainda aponta que

[...] Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Ante o exposto, concebe-se política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “[...] colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças (SOUZA, 2006a).

Pode-se afirmar que não existe única ou melhor definição sobre o que venha a ser política pública. No entanto, consegue-se estabelecer zonas de convergência às acepções apresentadas. Assim, o que lhe é plural, no entender de Heidemann e Salm (2009), é o fato de que o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos estados, em conjunto com forças da sociedade, inclusive as de mercado, em sentido lato.

Nesse contexto, segundo Heidemann e Salm (2009), a sociedade passou a aspirar a um novo governo, uma nova forma de administração pública mais voltada para a atuação sensível, em resposta aos anseios e serviços requeridos pelo cidadão. Para os autores, o governo acaba sendo um mal necessário, já que é parte integrante e incondicional para que exista uma sociedade e porque (HEIDEMANN; SALM, 2009): 1) o mercado não substitui o Estado, e os dois precisam de um governo societário; 2) as atribuições pertinentes a uma governança societária estão crescendo; 3) os cidadãos-contribuintes, em troca dos elevados impostos que estão pagando, desejam melhor desempenho do que estão recebendo.

Ante o exposto, infere-se que os aspectos relacionados à administração pública precisam de aperfeiçoamento para dar uma resposta às necessidades da sociedade, o que se dará por meio das políticas públicas. Dye (2011) sinaliza que cada segmento da sociedade tem suas motivações para a discussão das políticas públicas. Analistas políticos, estudiosos, instituições de

pesquisas, assim como os cidadãos, preocupados com a sociedade, desempenham uma função importante na análise e criação de novas diretrizes de política pública.

Kraft e Furlong (2010) coadunam com Dye (2011) e expõem que o diagnóstico e o estudo dos vários segmentos sociais são de extrema importância para criar uma cultura de participação nos processos políticos, com influência nas decisões políticas. Desse modo, pode-se afirmar que a autonomia do Estado é relativa e, apesar da existência de limitações e constrangimentos, possui um espaço próprio de atuação, tornando mais complexa a atividade de governar e de formular políticas públicas (SOUZA, 2007).

É nesse processo político que alguns modelos de formulação e análises de políticas públicas foram desenvolvidos. Souza (2007) traz os modelos de formulação e análises de políticas públicas valendo-se, para tanto, de diversos estudiosos. O primeiro a ser citado é Lowi (1964; 1972), o qual retrata que cada tipo de política encontrará diferentes formas de apoio e de rejeição, dividindo a política pública em quatro formatos: distributiva (impactos individuais privilegiando certos grupos ou regiões), regulatórias, redistributivas (são exemplos as políticas sociais universais, o sistema tributário) e constitutivas (que lidam com procedimentos).

Outro modelo apontado é o de Lindblom (1979), Wildavsky e Caiden (1980) e Wildavsky (1992) que retratam a formulação da política pública um incrementalismo, desconsiderando mudanças substanciais e, para a qual, não se parte do zero e, sim, de decisões marginais e incrementais. Outra representação elucidada por Souza (2007) foi a desenvolvida por Cohen, March e Olsen (1972), e denominada de *garbage can* - lata de lixo. Significa dizer que um problema pode apresentar várias soluções. A escolha por uma das soluções encaminha as demais para a "lata de lixo". Neste processo, as soluções descartadas na lata de lixo serão resgatadas quando da necessidade da solução de um novo problema. A seu turno, Kingdon (1984) efetua um paralelo com o modelo *garbage can* na fase de definição da agenda no ciclo da política pública (acerca desse modelo far-se-á uma abordagem emitem específico), constituindo o que se classifica como modelo *Multiple Streams*.

Advocacy Coalition ou modelo da coalizão de defesa, estudado nos anos de 1993 por Sabatier e Jenkins-Smith, concebe a "[...] política pública como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os

acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública” (SOUZA, 2007, p. 75).

Ainda, retratando os modelos de formulação e análise enfatizados por Souza (2007), apresenta-se o de Arenas Sociais, que toma a política como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas, em que há o convencimento de que algo precisa ser feito, chamando a atenção por meio de três mecanismos: indicadores, desastres ou catástrofes e *feedback* da política atual. A seu turno, Baumgartner e Jones (1993) expõem que a política pública poderá ser estável e seu sistema é incremental ou instável. No caso deste último, o sistema passa por mudanças radicais.

Contudo, o modelo que objetivou a eficiência foi o Gerencialismo Público e a nova agenda dos governos para a política fiscal (DALMONECH; TEIXEIRA; SANT'ANNA, 2011; SOUZA, 2007). O mote eficiência veio em contraponto às instituições influenciadas por formatos distributivos e redistributivos. Funda-se no reconhecimento da crise fiscal e ideológica do Estado e decorre também do declínio da ideia de que a política pública resultaria do equilíbrio alcançado na luta entre grupos de interesses concorrentes, designado de sonho pluralista.

Tal proceder foi motivo de crítica por Olson (1965), ao defender que a boa política pública deveria resultar de uma análise racional, não da disputa entre grupos. Assim, ataca as possibilidades de ação coletiva, afirmando que os interesses de poucos têm mais chances de se organizarem do que os interesses difusos de muitos. A consequência, mesmo que indireta dos trabalhos de Olson, resulta na “[...] desregulamentação, privatização e reformas no sistema social, as quais, afirma-se, poderiam diminuir os riscos de ação coletiva” (SOUZA, 2007, p. 79). Como efeito do Gerencialismo como modelo de formulação e análise de política pública, tem-se o “novo gerencialismo público”, que visa, para os países em desenvolvimento, a tentativa de adotar políticas públicas de caráter participativo.

Neste percurso, para uma análise de políticas públicas (*policy analysis*), segundo Frey (2000), faz-se necessário adaptar o conjunto de instrumentos às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento. Defende a tese de que

[...] as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos

de 'polity' e 'politics', mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento (FREY, 2000, p. 214-15).

Frey (2000) traz conceitos basilares para a abordagem da *policy analysis*, integra *polity*, *policy* e *politics* às particularidades das democracias não-consolidadas e propõe fases nas etapas de formulação da política pública, tema que será a sequência objeto de estudo.

2.2.1 Policy analysis e o ciclo de formulação da política pública

Segundo Frey (2000, p. 216), para a estruturação de um projeto de pesquisa relativo à compreensão de políticas públicas, faz-se mister perpassar conceitos da *policy analysis*, para a qual os questionamentos da ciência política apontam três dimensões: “*polity* para denominar as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e, por fim, *policy* para os conteúdos da política”. Para o autor, na prática dos pesquisadores, é comum classificar a *polity*(instituições políticas) e a *politics*(processos) como variáveis independentes na análise de políticas públicas. No entanto, na realidade política, as três dimensões – *policy*, *politics* e *polity* -, estão entrelaçadas e se influenciam mutuamente (FREY, 2000).

Dessa maneira, quando se quer trazer os efeitos reais das três dimensões, falar-se em variáveis independentes parece discutível e, por consequência, “[...] com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas” (FREY, 2000, p. 221). Nessa crescente, as categorias *policy networks*, *policy arena* e *policy cycle* ganham relevância para a análise das políticas públicas.

A *Policy Networks* caracteriza-se pelas “[...] interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade, na gênese e na implementação de uma determinada *policy*” (HECLO, 1978apud FREY, 2000, p. 102).A *Policy Arena* funda-se no fato de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm efeito antecipativo para o processo político de decisão e implementação de uma dada política pública. “O modelo da

policy arena refere-se, portanto, aos processos de conflito e de consenso, dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo” (FREY, 2000, p. 223). *Policy cycle*, por sua vez, designa as fases de um processo de política pública que se inicia com o alerta quanto à ausência de unanimidade na classificação de etapas para a sua formulação.

No entanto, vale ressaltar que a formulação, implementação e controle de impacto das políticas são fases recorrentes nos estudos de processos de política pública (TREVISAN; BELLEN, 2008). Ainda, é salutar contar com o expressivo conhecimento trazido por Dye (2011), de que, na prática, a formulação de políticas públicas raramente ocorre em uma sequência de atos. Muitas vezes, faz-se necessário romper essa elaboração, esse passo a passo, para melhor inferir como as políticas públicas são elaboradas. Além disso, vale considerar que as tradicionais divisões do ciclo político se diferenciam, no dizer de Frey (2000), apenas gradualmente.

Nesta linha de pensamento, Heidemann e Salm (2009) iniciam um estudo do processo de políticas públicas, abordando quatro etapas: a tomada de decisão; a implementação das políticas (neste caso faz-se mister a “ação” por parte das organizações, sendo esta, para os autores, um desafio a ser superado); a verificação da implementação (fase na qual se pode determinar o grau de satisfação que uma política está produzindo); e, finalmente, a fase da avaliação com vistas ao aperfeiçoamento, reformulação ou simplesmente descontinuidade de certa política pública.

A visão academicamente expandida e aceita, no que tange à classificação das etapas de uma política pública, refere-se à elaborada por Frey (2000), a qual remete às várias fases do decurso das políticas públicas, que correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas, no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas, que se encontram tipicamente em cada fase. Do ponto de vista analítico, o autor complementa que uma subdivisão um pouco mais sofisticada pareceria pertinente e, para tanto, propõe distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e sua eventual correção (FREY, 2000). Quanto à

fase da percepção e definição de problemas, Frey (2000) argumenta que as dificuldades somente transformam-se em problemas de política a partir do momento em que adquirem relevância de ação, do ponto de vista político e administrativo. Assim, somente a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente o transforma em um problema de *policy*.

A mídia e outras formas de comunicação social, no entender de Frey (2000), devem ser contempladas para essa percepção e definição de problemas, uma vez que, ao difundi-los, lhes garante visibilidade e a possível pertinência política, a exemplo da divulgação de uma notícia sobre a falta de vagas em creche, falta de atendimento hospitalar, entre outros acontecimentos propagados pelos meios de comunicação. Considerar a maneira como os problemas foram definidos torna-se importante para a proposição de soluções, o que ocorrerá na fase da elaboração dos programas. Dye (2011) também aponta para os efeitos da mídia, categorizando-os como identificadores de problemas e definidores da agenda. Possuem, também, o caráter de influenciar atitudes e valores para questões políticas, e mudança de comportamento dos eleitores e decisores.

A agenda-*setting* configura-se pelo momento de deliberar a qual questão será dada atenção e qual será excluída ou adiada (SOUZA, 2006a). Para poder tomar essa decisão, é preciso, pelo menos, uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, bem como uma avaliação das chances do tema ou do projeto impor-se na arena política. Inserido o tema na pauta política, é preciso, entre as várias alternativas de ação, escolher a mais apropriada, o que será efetivado na fase de elaboração de programas e de decisão.

Já a implementação de políticas do *policy cycle* é considerada a fase em que ocorrem os esforços de destinação de verbas para desenvolvimento do programa. Esse momento que, no dizer de Rezende (2007, p. 517), deve “[...] atender os requisitos da legislação vigente que requer a sua aprovação por lei municipal, [...], participação popular e demais particularidades”. Frey (2000) complementa que o interesse nesta fase refere-se, particularmente, ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos projetados na fase da sua formulação.

Como etapa de desfecho do *policy cycle*, Frey (2000) propõe a avaliação ou controle, fase em que se reflete sobre os objetivos do programa

implantado e as futuras ações. Caso alcançados, levam à suspensão ou finalização; do contrário, inicia-se um novo ciclo, “[...] uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior” (FREY, 2000, p. 228-29), deliberação indispensável para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública.

Kraft e Furlong (2010) contribuem, pontuando que os critérios de avaliação normalmente são desenvolvidos na fase de implementação. Trata-se de uma comparação para saber qual escolha terá politicamente mais chances de êxito, avaliando-se o seu potencial. Além da viabilidade política, administrativa e técnica, deve-se, no entender dos estudiosos, averiguar a eficácia e os custos das alternativas disponíveis. A avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*) é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública.

Desse modo, a compreensão do sucesso ou do fracasso das políticas públicas é fundamental para um melhor desempenho da administração pública. Essa visão foi enfatizada e impulsionada ao final da década de 1970, pelo movimento da nova administração pública, oportunidade na qual o Estado é fortemente questionado, tanto em suas funções, quanto na real eficácia de suas ações interventoras na realidade social (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Com os conhecimentos necessários relativos à *polity* e a *politics*, os conteúdos da política *-policy* -expressos nos objetivos públicos demandam recursos financeiros do Estado, que são escassos e, por isso mesmo, pressupõem um gasto planejado e organizado, no intuito de propiciar qualidade de vida aos cidadãos. O Estado, da condição de garantidor, passa a provedor, substituição impulsionada pela transição democrática de 1980, que reverbera na Constituição de 1988, e que enfatiza a necessidade ao incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000). O orçamento participativo, originário do binômio lei orçamentária e democracia/participação popular será abordado em item posterior.

2.3 SISTEMA DEMOCRÁTICO VERSUS SOBERANIA POPULAR

A ideia da democracia como um sistema político em que os cidadãos elegem os seus dirigentes por meio de eleições periódicas está comumente atrelada a Schumpeter (1963), que considera a democracia unicamente como a forma por intermédio da qual os cidadãos, por meio do voto, elegem seus governantes. Contudo, há que se falar em democracias, uma vez que, além do voto, possuem características e requisitos que as tornam distintas, a exemplo dos países em que o voto é facultativo, do grau de autonomia dos poderes executivo, legislativo e judiciário, da liberdade de imprensa, entre outras.

A democracia tornou-se, no século XX, a forma predominante de organização da política ocidental. Essa hegemonia foi trilhada gradualmente (AVRITZER, 2002). No século XIX, Alexis de Tocqueville expressa a inevitável difusão da democracia, demonstrando que

[...] podemos deduzir da marcha irresistível dos eventos um desenvolvimento gradual do princípio democrático. Todos os dias, surge um novo questionamento dos privilégios da aristocracia. Essa é uma guerra lenta travada em torno de detalhes, mas, infalivelmente, ao seu final, ela fará ruir todo o edifício (TOCQUEVILLE, 1958, p.67-68).

Avritzer (2002) expõe que a concretização da democracia não foi uniforme. Caracterizou-se por um forte estreitamento do conceito de soberania, um consenso crescente sobre a deseabilidade das formas não participativas de administração e uma rejeição dos desenhos participativos devido ao seu impacto não institucional. Ainda no dizer de Avritzer (2002), a não coerência possui vínculo com o período entre guerras e a consolidação da democracia no continente europeu, que ocorreu ao final da segunda “onda” de democratização.

A ideia de que a disseminação do regime democrático ocorreu em forma de ondas é atribuída a Huntington (1994). Para o estudioso, três ondas de democratização aconteceram no mundo moderno, e decorrentes do perfil multidirecional da história. As duas primeiras tiveram ondas reversas, dizendo de outro modo, países democráticos retornaram ao regime não democrático. A primeira onda democrática compreendeu o período de 1828 a 1926, com origem nas revoluções americana e francesa. Nos anos de 1920 a 1930, sucede uma reversão

com o distanciamento da democracia. Nesse processo, países como Brasil e a Argentina foram afetados.

A segunda onda de democratização iniciou-se com a Segunda Guerra Mundial e, ao final da década de 1940, o Brasil retorna à democracia. O reverso da segunda onda iniciou-se na década de 1960. Nesse contexto, o Brasil, a partir do Golpe Militar de 1964, dá retorno ao autoritarismo. A terceira onda data de 1974, chegando à América Latina ao final da década de 1970 e, especificamente no Brasil, em 1984, um momento marcado pela eleição para presidente civil.

Ao se comparar regimes autoritários e democráticos, estudos apontam vantagens deste último. Todavia, assinalam, também, o surgimento de certo distanciamento entre os cidadãos e seu sistema político. No dizer de Torcal (2001, p. 234), “[...] nas sociedades atuais dissemina-se uma postura de desafeição frente à política, acarretando falta de confiança nos políticos, no processo político e instituições democráticas”. Nessa perspectiva, infere-se que o modelo de democracia representativa não corresponderia aos anseios de parcela da população. Isso pode ocorrer, quer em decorrência do excesso de tecnocracia quer do crescente número de cidadãos e partidos políticos que se inserem na administração pública e que dela almejam, entre outros aspectos, benefícios particulares.

Para as reflexões sobre essas situações e as transformações na gestão pública representativa, parece premente o modelo participativo, que se caracteriza pela democracia, em que os cidadãos possuem garantidos seus direitos de elaborar, manifestar e defender as suas convicções. No dizer de Sennett (2012), uma das práticas fundamentais para o desenvolvimento da participação é a de por em relevo o que ele delinea de cooperação, um ofício que tem o seu fundamento no aprendizado de escutar o outro com atenção e na capacidade de dialogar, em oposição ao debater ou discutir. Um modelo democrático, que permite a interação da população na aplicação dos recursos, uma escolha que ultrapassa os limites da urna.

2.3.1 Escolhas para além das urnas

Comumente, os estudiosos, a exemplo de Souza (2000; 2006b), afirmam que a adoção de um modelo de orçamento participativo abarca princípios da democracia direta, ao distanciar-se de uma administração que se baseia no pressuposto de que o Estado possui, a seu serviço, especialistas - selecionados pela vontade popular (voto), capazes de, a partir de critérios técnicos, deliberar imparcialmente e acima de seus interesses particulares, sobre o bem comum. Esta é uma visão que reforça o tipo clássico de democracia representativa. Souza (2000) assevera que o orçamento, desse contexto, dá a impressão de ser

[...] puramente técnico, um instrumento de gestão econômica politicamente neutro, quando, na verdade, ele possui um imenso conteúdo político, uma vez que se trata de decidir sobre fins, e não apenas sobre a otimização dos meios: isto é, trata-se de gerir os recursos públicos que serão investidos (ou não) para satisfazer as necessidades da população (SOUZA, 2000, p.41).

Difere-se do orçamento participativo (OP), entendido este como uma movência que possibilita aos segmentos sociais aproximarem-se da gestão pública para além do voto, uma vez que os cidadãos tomariam parte no processo de decisão e definição da agenda de políticas públicas (AVRITZER, 2002).

O orçamento público surgiu na Inglaterra, no começo do século XIX, como instrumento disciplinador das finanças públicas. À época, tinha como função principal a de facilitar o controle dos parlamentares sobre o governo, sendo caracterizado como instrumento jurídico. A poucos, o Estado confronta-se com demandas mais volumosas e complexas dos negócios públicos, configurando-se, desse modo, transformações no quesito orçamento (SOUZA, 2000). Assim, em meados do século XX passam a ser atributos do orçamento o planejamento e a programação, tornando-se “um elo entre o planejamento e as funções executivas do Estado, sendo que a alocação de recursos tem em vista a realização de metas e as decisões orçamentárias levam em conta análises de diversas alternativas” (SOUZA, 2000, p.41). Esse avanço, no entender do estudioso foi considerável. Contudo, para esse autor, a possibilidade do envolvimento da sociedade civil na elaboração do orçamento possui maior relevância.

Na década de 80, aflora a necessidade de incorporação de mecanismos participativos para acolher as demandas dos cidadãos e levá-las à consideração dos deputados constituintes, inserindo na Constituição Federal de 1988 o pleno direito ao exercício da cidadania como um de seus fundamentos, razão pela qual foi intitulada de Constituição Cidadã (AVRITZER, 2002). Encurtar-se-iam, assim, as distâncias entre o Estado e a sociedade civil rompendo com a visão tradicional da política em que o cidadão encerra a sua participação no ato de votar (AVRITZER, 2002; AVRITZER, 2009).

Souza (2000) define o orçamento participativo como a possibilidade de a população participar diretamente do processo de decisão a respeito dos objetivos dos investimentos públicos. Mostra ele ainda que

a população, organizada com base em bairros ou unidades espaciais que agregam vários bairros, debate e delibera, em assembleias, as prioridades de investimento para cada local, cabendo ao Executivo, anualmente, informar a disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas sobre a execução orçamentária do ano anterior (SOUZA, 2000, p. 44).

O estudioso aproxima sua definição à necessidade imposta por intermédio da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, que em seu inciso I, do Parágrafo único, do Art. 48, preconiza o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2000).

Como forma de elucidar o OP, Souza(2000) lança mão do modelo organizacional de Porto Alegre. Vale ressaltar que as experiências de gestão pública se se desenvolveram pioneiramente na Prefeitura de Vila Velha, no Espírito Santo e em Lages, no Estado de Santa Catarina, em que os prefeitos à época - década de sessenta - adotaram como estratégia de formulação orçamentária, reuniões com a população, para ouvir diretamente dos interessados as suas necessidades.

No que tange a Porto Alegre, objeto de estudo de Souza (2000), a população elege em assembleias, proporcionalmente ao número de habitantes, delegados que possuem o encargo de organizar discussões sobre prioridades de investimento em cada bairro. São também eleitos os conselheiros do orçamento participativo, os quais terão por incumbência de participar, na prefeitura, da elaboração da peça orçamentária.

Souza (2000) identificou que tanto em Porto Alegre assim como em outros municípios, foi posteriormente introduzido o que ficou conhecido como plenárias temáticas. Neste caso, a mobilização da população e os processos de eleição de prioridades e a escolha dos delegados e conselheiros ocorre em função de temas específicos como saúde, educação, transporte. Essas plenárias temáticas, em comunhão com a base territorial, teriam o objetivo de “garantir que os problemas e os investimentos que interessam à cidade como um todo sejam contemplados, evitando-se uma excessiva pulverização dos investimentos”(SOUZA, 2000, p.45).

Desse modo, para Souza (2000), os modelos de OP existentes no Brasil contribuem para enfraquecer o caráter patrimonialista. Sendo assim, poder-se-ia inferir que ocorre, conforme a visão de Innerarity (2010), um redesenho do espaço público, uma vez que as decisões não mais passam pela visão unilateral, pela hegemonia governamental, mas são resoluções efetivadas a partir de decisões conjuntas, de processos deliberativos, que recharacterizam, de maneira crítica, a ideia de espaço público, em que se abandona o modelo centro/periferia: não há fora nem dentro, tampouco partes ou totalidade. Ainda, no dizer de Innerarity (2010), cada ponto local implica na rede global e, reciprocamente, esta não é nada sem a multiplicidade dos lugares singulares. Desse modo, conclui que as sociedades modernas não necessitam de centralidade espacial: o contato de extremidades, o limite, o confim tornar-se extremadamente difuso (INNERARITY, 2010).

Há que se considerar que Souza (2000) aponta questões que no seu entender são merecedoras de estudos mais intensificados, tais como níveis diferenciados de participação ligados à faixa etária, renda, gênero, falta de preparo da população para decidir sobre os assuntos e, em especial, a legalidade da participação e a tensão entre o que caracteriza a participação direta e a representação, dando margem para que casos como o de Porto Alegre sejam interpretados como exemplos de “gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil, ou cogestão; não chegam, evidentemente, a ser experiências de autogestão, só possíveis nos marcos de uma transformação social mais profunda” (SOUZA, 2000, p. 46).

As discussões de Innerarity (2010) e Souza (2000) convergem quando este afirma que “uma sociedade basicamente autônoma significa [...] uma sociedade onde a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos e a opacidade e

mutação da esfera pública que disso derivam foram abolidas” (SOUZA, 2000, p. 77). Assim, na perspectiva do modelo vigente de Porto Alegre, este parece deixar margem para que fronteiras continuem com contornos ainda definidos, ou seja, para o momento infere-se ser diverso do espaço público preconizado por Innerarity (2010).

Vale considerar que Souza também pontua questões que estão relacionadas ao espaço. No caso de Souza, o espaço é defendido como um lugar no qual confluem relações sociais, que corroboram para a produção do espaço, ao mesmo tempo em que são pelo espaço condicionadas. Assevera que para se estudar processos de OP é imperativo abandonar a noção de espaço tradicional e observar essa nova configuração, uma vez que:

[...] a criação e recriação constante de projeções espaciais de relações de poder e de identidades culturais espacialmente referenciadas, também a força das imagens espaciais, das territorialidades e das identidades sócio espaciais influencia os projetos humanos (SOUZA, 2000, p.40).

Desse modo, Souza (2000) aborda o assunto OP sob o ângulo que destaca a espacialidade do fenômeno, integrando-o às demais dimensões sociais. A seu turno, Zilio (2011, p. 157) pesquisa o orçamento participativo em duas cidades fronteiras entre Brasil (Santana do Livramento/RS) e Uruguai (Riviera). Respalda-se, para elaboração de sua análise, nos conceitos de espaço dado por Marcelo Lopes de Souza. A partir da apreciação documental Zilio aponta que, no que tange a participação popular da cidade de Santana do Livramento, nos processos consultivos “o que temos é um processo burocrático administrativo estatal com esparsa participação popular” e, no caso de Rivieira, observa o autor, tem-se “um plano de co-gestão Estado-sociedade, não estando ainda de acordo com as ideias de autonomia e autodeterminação da sociedade na produção do seu espaço, mas avançando no sentido de participação popular” (ZILIO, 2011. p. 155).

Mesmo que na literatura, pesquisas sobre o OP estejam ancoradas em diversas singularidades que permeiam esse tema, os estudiosos coadunam com o entendimento de que o OP é uma realidade a ser posta em prática, mas requer discussão e análise dos aspectos teóricos e práticos. Assim, faz-se necessário uma busca constante de aprimoramento, a fim de que a prática do OP adquira funcionalidade e produza resultados eficazes para toda a população. Neste processo, o aperfeiçoamento, no entender de Sennett (2012, p. 23), que deriva da

repetição, faz-se necessário, uma vez que “repassamos repetidas vezes as mesmas coisas, procurando aperfeiçoá-las”.

Em uma gestão democrática, o OP pode ser efetivado em uma gama de variedades de formatos e metodologias, tais como assembleias abertas, periódicas e etapas de negociação direta com o governo, fortalecendo os processos de transparência e controle social sobre as etapas e os mecanismos que englobam a distribuição e aplicação de recursos públicos, aqui entendidos como recurso comum (OSTROM, 1999; OSTROM 2009). Para Ostrom (2009), a ação coletiva na elaboração do orçamento público depende de o arranjo institucional possuir o que ela denomina de princípios de *design*, característica que, no seu entender, traz resultados positivos de gestão. Tais princípios fazem parte da abordagem que segue.

2.4 TEORIA DA AÇÃO COLETIVA

Os pressupostos das Teorias da Ação Coletiva estão embasados em acontecimentos da Inglaterra do século XVI, que à época foi submetida à limitação de uso de terras coletivas, fundamentais para a sobrevivência dos menos abastados que delas extraíam as condições necessárias à existência (PEREZ, 2014). Durante os séculos XVIII e XIX, essas terras passam a ser utilizadas por camponeses ricos para incrementar, especialmente a criação de ovelhas, cuja lã alimentava a indústria têxtil. Esta atividade implicou a expropriação de meios de vida dessas terras e a consequente resistência comunitária (PEREZ, 2014).

O argumento empregado para esta privação do bem comum foi a ineficiência e o primitivismo das formas tradicionais de apropriação dos territórios e recursos naturais. Logo, os enunciados de eficiência e modernidade deram lugar a ideologias e discursos econômicos. Estes assinalam o comunitário como tradicional e obsoleto e a privatização dos bens comuns como a ideia de um progresso ideal para as sociedades (PEREZ, 2014).

Em 1954, o tema bens comuns é foco da discussão de H.S. Gordon. Em sua obra *The Economic Theory of a Common-Propriety Resource* apresentava uma visão negativa dos regimes de propriedade comum e escreveu que a “[...]”

propriedade de todo mundo é propriedade de ninguém” (GORDON, 1954 apud BLOMKVIST; LARSSON, 2013).

O ano de 1968 é marcado pela publicação de *A tragédia dos comuns*, escrita por Hardin. Sua proposta utiliza-se da metáfora de uma pastagem que se deteriorou pelo uso coletivo. Este autor supõe que o interesse particular não é outro senão aumentar progressivamente o número de ovelhas, de modo a maximizar os lucros gerados pelo recurso comum. Esse comportamento e os ganhos são confrontados com os limites dos recursos que, sob o aumento do uso, levam à sua destruição, ou seja, quando os recursos são limitados, decisões racionais visam ao resultado individual, sendo, neste sentido, um dilema irracional para o grupo (HARDIN, 1968).

O estudo sobre os modelos da escolha humana é produto do trabalho da teoria da escolha racional, baseando-se principalmente na teoria dos jogos e outros modelos matemáticos, com dois pressupostos fundamentais: individualismo metodológico e ação intencional (LARA, 2015). Elinor Ostrom, a exemplo de Hardin, vincula sua agenda de pesquisas à Teoria da Escolha Racional. A cientista política e professora da Universidade de Indiana estudou como as pessoas se organizam e colaboram para gerir recursos comuns, o que lhe conferiu o Prêmio Nobel de Economia, em 2009, juntamente com Oliver Williamson, por pesquisas no campo da governança econômica.

Nos anos 1980, Ostrom (2005) apontou que não seria possível acumular conhecimento, construir teorias, conceitos e refiná-los, se os casos não pudessem ser comparados e deles extraídos padrões. Um dos maiores impedimentos para a construção de uma teoria seria a dificuldade de sintetizar resultados de estudos de caso. Com ênfase na necessidade de investigação empírica e sistematização conceitual como fundamento na governança dos bens comuns e sistemas comuns particulares, Ostrom compara inúmeros estudos sobre os bens comuns de disciplinas e idiomas diversos, oportunidade em que responde a Hardin e questiona o sustento empírico de sua fala teórica e metodológica (POTEETE; MARCO; OSTROM, 2010). Assim, Perez demonstra que,

a problemática de Hardin (com quem Ostrom travou largo diálogo pessoal) foi inspirada tanto na crítica ao autoritarismo, que implica na gestão exclusiva dos bens pelo Estado, como contra a exclusão do acesso aos bens implícita nos esquemas de privatização e apropriação por parte dos mercados (2014, p. 85, tradução nossa).

Ostrom trata dos *commons* em sua obra *Governing The Commons*(1990), sinalizando a possibilidade de governo dos bens comuns, não como uma panaceia, mas sim como real e importante possibilidade. Vale contextualizar que o recurso comum é qualquer recurso natural, ou mesmo desenvolvido pelo homem, que é ou pode vir a ser apropriado e usado de forma partilhada. Um recurso de uso comum pode ser detido e manejado como propriedade governamental, propriedade privada, propriedade comum, ou ser detido por ninguém (OSTROM, 1999; OSTROM, 2009).

Ostrom fortifica sua pesquisa sob o impulso dos ditames de Tocqueville, a concepção de soberania do povo, por ele defendida, e a democracia como uma equação balanceada entre a liberdade e a equidade, entre o indivíduo e a comunidade (PEREZ, 2014, p.83). Assim, Elinor Ostrom centra seus trabalhos na capacidade de se resolver dilemas e se criar governança eficaz de forma coletiva, pautada na estrutura do próprio recurso e nas regras de uso dessa estrutura, assunto que será aprofundado a seguir.

2.4.1 A agenda de pesquisa de Elinor Ostrom

Ostrom buscou compreender a conduta social, entendida como ação coletiva, identificando os motivos pelos quais indivíduos resolveriam atuar em parceria com os outros e, a partir da racionalidade, dizendo de outro modo, na comparação de benefícios e prejuízos - tomarem a decisão de agir ou não coletivamente (MELO JÚNIOR, 2007).

A autora critica, em seus estudos, as teorias de ação coletiva de primeira geração - tipificadas pela tragédia dos comuns, teoria de Olson (1998) de grupos e o Dilema do Prisioneiro – todas com desfecho trágico, que tendenciaram a reduzir os aspectos culturais de confiança, confiabilidade e as normas de incentivos embutidas nas estruturas sociais de interação. A confiabilidade é, nestes casos, compreendida como a razão independente e irreduzível do por que algumas comunidades conseguem uma ação coletiva enquanto outras falham. Já o conceito de confiança é entendido como o espelhamento de uma expectativa de confiabilidade, sendo aplicado no problema dos recursos comuns e dos bens

públicos ambientais para explicar o porquê as soluções de auto-organização podem funcionar melhor do que as de ambientes regulados (CARATTINI; BARANZINI; ROCA, 2015).

Ostrom desafia estas teorias de ação coletiva de primeira geração. Pontua sua pesquisadas teorias de segunda geração da escolha racional e ação coletiva, as quais apontam para a centralidade da confiança e reciprocidade como fatores determinantes da ação coletiva, não só nos comuns, mas da evolução da ordem social em geral (ARARAL, 2013). E continua o autor afirmando que

Confiança é uma função da reputação e informações sobre o passado do ator, que por sua vez é uma função de comunicação face-a-face e depende do tamanho grupo. A Comunicação afeta o custo de se chegar a acordos e o desenvolvimento de normas comuns, que por sua vez determina a extensão da reciprocidade. A reciprocidade é uma função da taxa de desconto do apropriador do recurso, que por sua vez é uma função do grau de certeza ou incerteza sobre o recurso e o comportamento dos usuários de recursos – quanto maior a incerteza, há taxas de desconto mais elevadas quanto ao sucesso do coletivo (ARARAL, 2013, p. 150, tradução nossa).

No entender de Ostrom, a possibilidade de autogovernança tem um poderoso apelo intuitivo: se racionalmente indivíduos autointeressados e países podem aprender a confiar uns nos outros, então o problema da ação coletiva expresso pela Tragédia dos Comuns não é implacável (ARARAL, 2013).

Assim, quando os usuários têm a faculdade de desenhar seus próprios esquemas de monitoramento, sanção e discussão, ao menos ocasionalmente, criando cara a cara as regras, perspectivas e conflitos, os resultados de cooperação são quase ótimos. Neste processo, Ostrom (2009, p. 13, tradução nossa) afirma que

[...] depois de trabalhar vários anos com os colegas para codificar casos de sistemas bem sucedidos e fracassados, eu pensei que a minha próxima tarefa devia ser o desenvolvimento de uma estatística cuidadosa para identificar quais regras específicas foram associadas com sistemas bem sucedidos.

No entanto, este propósito demonstrou-se inviável em decorrência do extenso número e diversidade de regras que o estudo reuniu e, além disso, que as regras semelhantes podem ter impactos muito diversos em diferentes contextos, fazendo com que Ostrom (2009) desistisse da ideia de que regras específicas podem ser associadas a casos de sucesso. A partir disto, a pesquisadora concentrou-se em um nível mais elevado de generalidade, no qual procura compreender as regularidades institucionais mais amplas presentes nos sistemas que tiveram

duração por longos períodos de tempo. Empreende esforços para “identificar o conjunto de lições fundamentais subjacentes que caracterizam sistemas sustentáveis em contraste com os casos que falharam” (OSTROM, 2009, p. 13, tradução nossa). As regularidades institucionais, entendidas como a permanência de certas características desejadas, apesar de variações em comportamento de alguns dos componentes do sistema ou do seu ambiente, foram designadas de “Princípios de *Design*”.

Ostrom individualiza os seguintes princípios: de limites claros dos recursos e dos apropriadores, de coerência com as condições locais, de arranjos oriundos de escolha coletiva, de monitoramento, de sanções graduais, de mecanismos de resolução de conflitos, de reconhecimento dos direitos de auto-organização e de instituições aninhadas, explicitados a seguir.

2.4.1.1 Princípio 1 - Limites claros dos recursos e dos apropriadores

A clara definição dos limites do recurso e daqueles autorizados para usá-lo pode ser pensado como um primeiro passo na organização para a ação coletiva. Enquanto os limites de um recurso e/ou os indivíduos que podem usá-los são incertos, ninguém sabe o que eles estão a gerir ou para quem (OSTROM, 1999).

No que tange ao adjetivo claro, os limites políticos e administrativos podem não ser adequados ou suficientes para esclarecer o seu significado. Para tanto, faz-se necessário que este princípio seja entendido como a clara demarcação das fronteiras dos recursos de bem comum e de seus utilizadores (PEREZ, 2014; SIMÕES; MACEDO; BABO, 2011). Assim, há que se primar por fronteiras definidas com clareza, de maneira que seja identificado sem ambiguidades o recurso de acesso comum, uma vez que o limite físico claro, ou seja, o espaço físico demarcado, presta-se mais facilmente a uma vigilância eficaz. Limitação há que se empregar também aos potenciais usuários do recurso, permitindo o estabelecimento e a execução de regras de gestão congruentes (VILLAMAYOR-TOMAS *et al*, 2016).

2.4.1.2 Princípio 2 - Coerência com as condições locais

Este princípio, segundo o desígnio de Ostrom, pode ser subdividido em coerência entre regras e condições e coerência entre as regras de apropriação e provisão. A coerência, aqui, é entendida seguindo Cox, Arnold e Villamayor Tomás (2010), como adequação. Adaptar as regras à condição motiva os usuários a cumpri-las, visto serem entendidas como viáveis e percebidas como justas. Já a adequação entre regras de apropriação e provisão se expressa na expectativa de que os benefícios derivados da participação e adesão ao tratamento de base comunitária irão exceder os custos dos investimentos e dedicação em tais atividades.

Ostrom acrescenta que esse princípio deve atender à congruência das regras com a ecologia, sociedade e cultura locais, ou seja, regras definidas têm de ser adequadas às condições locais de época, espaço, tecnologia disponível, quantidade de recursos, etc, e ainda, considerar o equilíbrio entre os custos assumidos pelos utilizadores na gestão e proteção dos recursos de uso comum e benefícios que recebem. Para tanto, Ostrom (1999) utiliza-se da analogia com sistema de irrigação, expressando que nenhum conjunto único de regras definidas para todos os sistemas de irrigação em uma região satisfaz os problemas específicos de cada um desses sistemas, mesmo que muitos sejam semelhantes. Alude também ao fato de que se evitem regras que, mesmo lidando com um tipo de recurso comum, desconsiderem as especificidades e particularidades de cada caso.

2.4.1.3 Princípio 3 - Arranjos oriundos de escolha coletiva

Ostrom propõe, por meio do princípio da escolha coletiva, que às partes afetadas pelas regras deve ser dada a oportunidade de participar nas suas concepções, de modo que, os usuários de recursos têm, de primeira mão, o acesso à informação sobre a situação que os inclui, proporcionando-lhes uma vantagem comparativa na definição de regras mais eficazes para o seu contexto específico

(COX; ARNOLD; VILLAMAYOR TOMÁS, 2010). A não efetivação deste princípio culmina no risco de abuso e de "captura" dos bens comuns pelas elites locais, ameaçando a força institucional, o que deve ser enfrentado (PEREZ, 2014).

Sennett (2012) constrói seus estudos na mesma linha que Ostrom. Afirma que a política feita de cima para baixo constitui e preserva coalizões, enfrentando, por conseguinte, problemas na cooperação e afastando a coesão entre as pessoas. Além disso, há que se considerar que participar da elaboração ou modificação de determinada regra aumentaria o compromisso coletivo dos indivíduos e, ainda, ocorreria resistência a regras externas, oriundas da autoridade.

2.4.1.4 Princípio 4 - Monitoramento

Monitorar refere-se ao controle social, fazendo com que o descumprimento de regras e seus efeitos sejam visíveis à comunidade (COX; ARNOLD; VILLAMAYOR TOMÁS, 2010). Contudo, assevera Ostrom (1990) que, para o monitoramento ser eficaz, os monitores devem prestar contas ao monitorado, facilitando, dessa forma, a eficácia dos mecanismos de aplicação da regra. Fleischman *et al* (2014) expõem que, na principiologia de Ostrom, não se encontra especificado como esse princípio será aplicado em grande escala, na qualas relações de prestação de contas são complexas.

2.4.1.5 Princípio 5 - Sanções graduais

A revisão deste princípio tem levado a enfatizar a sua inter-relação e o papel importante para manter a confiança e ação coletiva. Nele é reconhecida a importância de monitorar tanto as condições de recursos do sistema como a conduta dos apropriadores, como o caráter insubstituível de monitoramento local, que não deve ser prejudicado por pressões ou autoridades externas contra a participação e governança local. Assume-se a necessidade de graduação das sanções e eficiência

da sanção social de desmoralizar os infratores ao expô-los publicamente em uma comunidade (COX; ARNOLD; VILLAMAYOR TOMÁS, 2010; PEREZ, 2014).

2.4.1.6 Princípio 6 - Mecanismos de resolução de conflitos

De acordo com o princípio da resolução de conflitos, regimes que incluem mecanismos de baixo custo para discutir e resolver as divergências são prováveis asseguradores de conformidade das regras e, portanto, passíveis de obter sucesso (COX; ARNOLD; VILLAMAYOR TOMÁS, 2010; OSTROM, 1999). Na revisão da pesquisa realizada em 2005 por Ostrom e pesquisadores, foi apontado que a resolução de conflitos local é cada vez mais complexa na medida em que a percepção dos usuários tende a ser mais diversificada, bem como se intensificou a presença de atores externos, funcionários do governo que, por vezes, pouco familiarizados sobre os contextos locais, influenciam a mediação de resolução de conflitos em torno da utilização de recursos locais (COX; ARNOLD; VILLAMAYOR, 2010; PEREZ, 2014).

2.4.1.7 Princípio 7 - Reconhecimento dos direitos de auto-organização

Ostrom reconhece a necessidade de um sistema de governança local. A falta de aceitação de governança local pelas autoridades superiores ou a imposição externa de regras que não correspondem às condições existentes pode levar ao colapso do sistema (VILLAMAYOR-TOMAS *et al*, 2016).

Este princípio é complementado pelo contraponto de que “se funcionários governamentais externos presumirem que só eles podem fazer regras, então, é difícil para os usuários locais sustentarem a longo prazo um recurso comum governado por regras” (OSTROM, 1999, p. 6, tradução nossa).

2.4.1.8 Princípio 8 - Instituições aninhadas

Este princípio diz respeito ao contexto das relações. Cox, Arnold e Villamayor Tomás (2010) expõem que as vantagens potenciais de governança aninhada para problemas de recursos de acesso comum em grande escala são evidentes, a partir de várias perspectivas. Os autores acrescentam que o aninhamento de funções de governança entre os diferentes níveis de organização social permite a divisão de problemas e tarefas em partes menores. Esses podem ser resolvidos por pequenos grupos e organizações a custos reduzidos de transação. Além disso, organizar a governança em nível pode complementar e reforçar as funções realizadas pelas organizações em outros níveis, contribuindo para a capacidade de resposta do sistema para problemas de natureza e de escala diferentes (COX; ARNOLD; VILLAMAYOR TOMÁS, 2010).

Esse princípio é a chave para a força e a resistência das instituições. Regulamentos e medidas implementadas sem a participação de instituições locais, muitas vezes, redundam na erosão da governança local, favorecem o livre acesso e a deterioração dos bens comuns. Não existe uma fórmula simples de aplicar o princípio da nidificação. Geralmente, associa-se a condições de descentralização e policentralidade. Assim, qualquer tarefa específica deve ser descentralizada ao nível da governança local, com capacidade de assumi-la de forma satisfatória, sem entrar em contradição com as regras e ou ações que ocorrem em escalas maiores (PEREZ, 2014; COX; ARNOLD; VILLAMAYOR TOMÁS, 2010). Portanto, pode-se dizer que há uma ligação na gestão de recursos de menor escala com os de maior escala, partindo do particular para o geral (SIMÕES; MACEDO; BABO, 2011).

Assim, por intermédio de oito princípios, Elinor Ostrom delineou características que, se presentes, configuram a probabilidade de sobrevivência a longo prazo de instituições e a resultados positivos de gestão de recursos comuns. Os princípios não são excludentes e sim complementares, existindo uma interrelação entre os princípios, sugerindo que uma ação coletiva baseada no compromisso coletivo dos indivíduos fortalece o autocomprometimento é capaz de instituir condições de "autogoverno".

À luz dessa proposição de Ostrom, a presente pesquisa abordará a ação coletiva na fase de implementação de políticas públicas, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual.

De posse do aporte teórico do estudo o Capítulo que segue apresentará a metodologia.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo, apresenta-se a metodologia adotada no presente estudo, afim de que seja alcançado o objetivo almejado de “Avaliar a ação coletiva na elaboração de orçamento público do Município de Quatro Barras (Paraná - Brasil), a partir da edição da Lei de Responsabilidade –2000 a 2016”.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Em termos de classificação da pesquisa, quanto à sua natureza, pode ser enquadrada como básica, tendo em vista que o fundamento lógico do problema de pesquisa implica não em algo a ser feito, mas algo que não se sabe mas deve-se saber (BOOTH; COLOMB; WILLIAMS, 2005). No que compete a forma de abordar o problema, trata-se de uma pesquisa eminentemente qualitativa, baseando-se, principalmente, na percepção e na compreensão humana (STAKE, 2011), recolhendo dados comprobatórios, afastando, desta maneira, a afirmação prévia e individual formulada pelo pesquisador (CHIZZOTTI, 2006). No presente estudo, a exemplo do citado por Elinor Ostrom (2005), não se tratam de dados estatísticos e quantificáveis captados na observação. Trata-se de um contexto que decorre e renova-se, para o qual tornam-se necessárias percepções da complexidade de oposições, de revelações, de ocultamento, descobrindo-se a sua essência (CHIZZOTTI, 2006).

No que compete aos objetivos, a pesquisa qualifica-se como predominantemente descritiva. Os três objetivos específicos “definir categorias para a análise de ação coletiva a partir dos Princípios de *Design* de Elinor Ostrom”; “apresentar o processo de elaboração de orçamento público municipal” e “caracterizar a operacionalização de processos de elaboração de orçamento do Município de Quatro Barras (Paraná - Brasil) sob a perspectiva das categorias definidas para a análise da ação coletiva”, são eminentemente descritivos.

No que tange aos procedimentos técnicos, a pesquisa é bibliográfica, ao buscar livros, teses, dissertações e artigos científicos como aporte teórico para a fundamentação da pesquisa; e documental, na análise de conteúdo, pautada por Bardin (2011), de documentos relacionados às audiências públicas ocorridas nos anos 2000a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as Leis Orçamentárias Anuaisdo Município de Quatro Barras.

3.2 DELINEAMENTO METODOLÓGICO

A fim de compor o referencial bibliográfico e selecionar artigos relevantes que viessem contribuir cientificamente para a pesquisa em tela, utilizou-se da Pesquisa Bibliométrica para levantamento de publicações sobre o tema. Segundo Vaz *et al* (2012), a análise bibliométrica é uma técnica para o mapeamento dos principais autores, periódicos e palavras-chave sobre determinado tema, podendo destes extrair-se o curso da comunicação escrita de uma dada disciplina.

Neste estudo, foi realizada uma análise bibliométrica para a seleção de um *portfólio* bibliográfico consubstanciada em: a) seleção do banco de artigos brutos, a qual é composta pela definição das palavras-chave, definição dos bancos e a busca de artigos nos bancos de dados; b) sequencialmente, passa-se às fases de filtragem. Como primeira fase relativa aos filtros, analisam-se os artigos selecionados quanto à redundância, repetição e alinhamento do artigo ao tema de pesquisa; c) na filtragem do banco de artigos, angaria-se a relevância do conhecimento científico dos artigos e a identificação dos autores; d) filtragem quanto ao alinhamento do artigo integral: composto pela leitura integral dos artigos.

Para esta pesquisa, buscaram-se, nos principais trabalhos dos autores e periódicos, as seguintes palavras-chave: *collective action*, *public policy*, *popular participation*, *common*, *Ostrom* e *theory of collective action*. Foi utilizado o portal de periódicos da CAPES, nas bases de dados *Web of Science da ISI* *Web of Knowledge*, *Scopus*, *Science Direct* e *SciELO Brasil*. Para a escolha das palavras-chave procedeu-se a leitura de artigos científicos relacionados ao tema, nas quais se identificou relação com o objeto desta pesquisa.

A referida pesquisa foi realizada de 28 de abril de 2016 a 28 de maio de 2016, adotando a delimitação temporal dos últimos cinco anos - 2012 a 2016. O recorte temporal realizado assenta-se no fato de que o aporte teórico comporta o tema pautado em Elinor Ostrom, a qual recebeu o Prêmio Nobel em 2009 e teve um despertar da produção científica relacionada a seu trabalho após seu falecimento no ano de 2012.

Inicialmente, efetivou-se o acesso ao Portal de Periódicos da Capes nas bases de dados *Web of Science da ISI Web of Knowledge*, *Scopus* e *Science Direct*, nas quais foram inseridos e combinados aleatoriamente os termos: *collective action*, *public policy*, *popular participation*, *common*, *Ostrom* e *theory of collective action*. Os mesmos termos foram inseridos em português na Scielo Brasil. O processo propiciou identificar a escassa literatura em questão quando tão somente a pesquisa que combinou os termos “*public policy*” e “*Ostrom*” angariou o total de 13 publicações na base *Web of Science da ISI Web of Knowledge*.

Dando continuidade a composição do *portfólio* bibliográfico optou-se, para a composição do referencial, pela pesquisa do termo “*theory of collective action*”, a qual resultou na seleção de 1017 publicações na base *Science Direct*, 778 na *Scopus*, 24 na Scielo Brasil e 5 na *Web of Science da ISI Web of Knowledge*. Para o aporte teórico da presente pesquisa, foram exportadas das três primeiras bases as dez publicações mais citadas e as dez mais relevantes, conforme classificação do portal. Da *Web of Science da ISI Web of Knowledge* foi exportada a totalidade das publicações localizadas.

A terceira etapa da pesquisa foi realizada nas bases citadas com o termo “*Theory of collective action*”, adicionando o operador booleano “*and*” e “*Ostrom*”, com delimitação temporal dos últimos cinco anos. Pesquisa que contabilizou um total de 15 publicações. O periódico que apresentou maior número de publicações foi *International Journal of the Commons*.

Das etapas apresentadas, angariaram-se artigos científicos para os quais foram aplicadas as seguintes filtragens, no intuito de compor o *portfólio* de artigos: i) artigos sem duplicação, ii) alinhados com o tema (leitura do título, palavras-chave e do resumo de cada artigo), iii) os disponíveis para pesquisa e, iv) o número de citações representando o reconhecimento científico do artigo desde a sua publicação.

Ainda, no intuito de demonstrar a tendência de discussão do tema, objeto desta pesquisa, utilizou-se do *Google Trends*. Para tanto, combinaram-se os termos ação coletiva, orçamento público e participação popular, também com a delimitação temporal de 5 anos. A ferramenta apontou as médias de 24, 41 e 18 pontos, respectivamente, resultado considerado baixo em relação a escala total de avaliação que é 100, apontando à necessidade do desenvolvimento de pesquisas e produção científica vinculada aos termos.

Elaborado o portfólio bibliográfico a partir das premissas expostas, passa-se ao delineamento da coleta e tratamento dos dados, os quais constituem o alicerce para posterior apresentação e análise dos resultados.

3.3 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

No presente trabalho, procedeu-se a análise de documentos públicos (convocações, atas e listas de presenças, matérias jornalísticas e áudios) relativos à audiência pública na qual ocorre a discussão das metas e prioridades para a elaboração da Lei Orçamentária Anual no Município de Quatro Barras, Paraná, Brasil. A seleção dos documentos públicos analisados foi obtida seguindo os princípios do referencial teórico e considerando as seguintes menções: (i) a implementação de políticas públicas corresponde ao conjunto de atividades pelas quais se pretende alcançar um objetivo proposto (FREY, 2000; REZENDE, 2004); (ii) a efetividade da implementação de políticas públicas perpassa a maneira pela qual a participação popular representa seu papel na ação coletiva (JACOBI, 1989).

Nessa perspectiva, buscaram-se os documentos públicos em que ocorre a discussão das metas e prioridades para a elaboração da Lei Orçamentária Anual dos anos de 2000 a 2016.

Para análise desta pesquisa, delimitou-se, como ponto de partida, o ano 2000. A escolha não foi aleatória, mas fundamentada no fato de que 2000 marca o ano no qual intensificam-se questões relacionadas à responsabilidade fiscal, com o surgimento da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, documento que reforçou a prática da participação popular nas leis orçamentárias, um processo que já fazia parte da Constituição Federal de 1988, mas

se encontrava em gestação (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). A data estipulada para fins de término de análise foi o ano-calendário 2016, exercício financeiro 2017.

Estabelecidas as datas, solicitou-se, via requerimento, os documentos à Prefeitura do Município de Quatro Barras, fundamentado na Lei de Acesso à Informação e a Transparência Pública (12.527/2011). Acerca do ano 2000 a citada Prefeitura não apresentou nenhum documento que pudesse ser considerado para fins dessa pesquisa. Para o ano-calendário de 2001 a 2016, a prefeitura disponibilizou: o “Livro Ata - Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”; o “Livro Ata - Abertura 12 de dezembro de 2011” e os *cd roms* “Audiência pública realizada em 29/09/2010” e o *cd* “Orçamento Participativo – Audiências Públicas 2011”. Acerca de material veiculado em jornal, somente uma matéria jornalística foi repassada, encontrando-se esta anexa ao “Livro Ata - Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”. A mesma solicitação foi realizada à Câmara Municipal de Quatro Barras, da qual recebeu-se vinte e sete áudios, que após o trabalho de escuta, constatou-se pertencer ao objeto delimitado na presente pesquisa três áudios intitulados: “Audiência pública 23-09-2013”, “Audiência pública 23-09-2014” e “Audiência pública 23-09-2015”.

O levantamento documental de leis foi realizado por meio de acesso ao sítio eletrônico do Palácio do Planalto – Presidência da República – em que se buscou a legislação – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) -, a qual ampara a necessidade de realização de audiências públicas para definição de metas e prioridades para a elaboração da Lei Orçamentária Anual. A referida legislação, em conjunto com a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a Lei Orgânica Municipal (QUATRO BARRAS, 1989) fixam o período limite de envio ao Poder Legislativo do projeto de lei orçamentário, sendo que este deverá atender aos critérios pré-estabelecidos na legislação aplicável.

Alicerçando-se nos ensinamentos de Bardin (2011), o primeiro contato estabeleceu-se com o intuito de pontuar os materiais aos quais se dá o nome de *corpus*. A opção por Bardin reside no fato de a estudiosa ser autora em 1977, da obra *L'analyse de contenu*, acerca da análise de conteúdo, que serve de orientação até os dias atuais sendo a mais citada no Brasil em pesquisas que adotam esta técnica (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011; SILVA; GOBBI; SIMÃO, 2005).

O resultado do *corpus* de análise encontra-se no Apêndice A. A informação “nada consta” especifica a inexistência de realização dos atos ou a sua não localização pela Prefeitura Municipal de Quatro Barras e Câmara Municipal de Quatro Barras para integrarem a presente pesquisa.

Exposto o rol de documentos, procedeu-se a análise de conteúdo e, conforme preconizado por Bardin (2011), estabeleceu-se as unidades de registro e de contexto. A unidade de registro correspondeu ao segmento de conteúdo considerado unidade de base e visa à categorização e à contagem frequencial. Na presente pesquisa, unidade de registro reporta à “unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo seus critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura” (BARDIN, 2011, p. 135), referindo-se, assim, aos oito Princípios de *Design* de Elinor Ostrom.

As Unidades de Contexto são tratadas como conceitos para as Unidades de Registro, ou seja, servem para compreensão e ocorrência, no sentido de aparecimento (BARDIN, 2011). Os conceitos elencados nas Unidades de Contexto são trazidos dos autores citados no referencial teórico. Para fins de análise, a regra de enumeração a ser utilizada será a da presença ou ausência das unidades de registro no conjunto de atos consubstanciados nas convocações, matérias jornalísticas, atas e listas de presenças das audiências públicas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

As unidades de registro extraídas dos Princípios de *Design* relacionam-se ao enfrentamento da ação coletiva: Princípio 1 - Limites claros dos recursos e dos apropriadores; Princípio 2 - Coerência com as condições locais; Princípio 3 - Arranjos oriundos de escolha coletiva; Princípio 4 - Monitoramento; Princípio 5 - Sanções graduais; Princípio 6 - Mecanismos de resolução de conflitos; Princípio 7 - reconhecimento dos direitos de auto organização; Princípio 8 - Instituições aninhadas, dizem respeito ao contexto das relações.

As categorias de análise, unidades de registro e unidades de contexto utilizadas para a análise documental constam do Quadro 1:

Quadro 1 - Categorias de análise, unidades de registro e unidades de contexto para a análise documental:

(continua)

Categoria de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto	Autores
	Nome	Conceito	
Princípio 1. Limites claros dos recursos e dos apropriadores	Área de atuação / circunscrição política	Clara demarcação das fronteiras dos recursos de bem comum	Brasil (2000); Perez (2014); Ostrom (1999)
	Cidadãos e instituições da sociedade	Clara demarcação das fronteiras dos utilizadores dos recursos de bem comum	Perez (2014); Simões; Macedo; Babo (2011); Villamayor-Tomas <i>et al</i> (2016)
Princípio 2. Coerência com as condições locais	Coerência entre regras e condições	Regras adaptadas à condição motiva os usuários a cumpri-las, visto serem entendidas como viáveis e percebidas como justas.	Brasil (1964); Brasil (1988); Brasil (2000); Cox, Arnold e Villamayor Tomás (2010)
	Coerência entre as regras de apropriação e provisão	A adequação entre regras de apropriação e provisão se expressa na expectativa de que os benefícios derivados da participação e adesão ao tratamento de base comunitária irão exceder os custos dos investimentos em tais atividades.	Brasil (2000); Cox, Arnold e Villamayor Tomás (2010); Frey (2000)
Princípio 3. Arranjos oriundos de escolha coletiva	Participação popular	Às partes afetadas pelas regras deve ser dada a oportunidade de participar nas suas concepções.	Brasil (1988); Brasil (2000); Cox, Arnold e Villamayor Tomás (2010); Perez (2014); Rezende (2004)
Princípio 4. Monitoramento	Transparência	Conceder aos apropriadores o acesso às informações para exercício do controle social	Cox, Arnold e Villamayor Tomás (2010); Fleischman <i>et al</i> (2014); Frey (2000); Kraft e Furlong (2010); Ostrom (1990); Trevisan e Bellen (2008)
	<i>Accountability</i>	Controle, avaliação e prestação de contas fazendo com que o descumprimento de regras e seus efeitos sejam visíveis à comunidade. Há a responsabilização dos governantes perante a sociedade.	

(conclusão)

Categoria de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto	Autores
	Nome	Conceito	
Princípio 5. Sanções graduais	Sanção legal	O descumprimento das previsões orçamentárias legais concede a possibilidade de aplicação de sanções previstas em lei	BRASIL (2000); Cox, Arnold e Villamayor Tomás (2010); Perez (2014)
	Sanção social	A realização do orçamento de forma diversa do pactuado concede a possibilidade de aplicação de sanção social desmoralizando os infratores ao expô-los publicamente em uma comunidade.	Cox, Arnold e Villamayor Tomás (2010); Perez (2014)
Princípio 6. Mecanismos de resolução de conflitos	Realização de audiências públicas	Inclusão de mecanismos de baixo custo para discutir e resolver as divergências	Brasil (2000); Cox, Arnold e Villamayor Tomás (2010); Fonseca (2007); Ostrom (1999); Perez (2014)
Princípio 7. Reconhecimento dos direitos de auto-organização	Vontade política	Necessidade de um sistema que reconheça a existência da governança local, contrapondo-se ao fato de que não somente funcionários governamentais podem fazer regras	Brasil (2000); Fonseca (2007); Villamayor-Tomas <i>et al</i> (2016)
Princípio 8. Instituições aninhadas	Gestão dos recursos em maior escala	Refere-se ao contexto das relações especificando que qualquer tarefa deve ser descentralizada ao nível da governança local, com capacidade de assumi-la de forma satisfatória, sem entrar em contradição com as regras e ou ações que ocorrem em escalas maiores. Portanto, há uma ligação na gestão de recursos de menor escala com os de maior escala, partindo do particular para o geral.	Cox, Arnold e Villamayor Tomás (2010); Perez (2014); Simões; Macedo; Babo (2011)
	Gestão dos recursos em menor escala		Cox, Arnold e Villamayor Tomás (2010); Perez (2014); Simões; Macedo; Babo (2011)

Fonte: dados da pesquisa (2016).

Selecionados os documentos públicos a serem analisados, as unidades de registro e as de contexto a serem identificadas em cada um desses documentos, procedeu-se a apreciação de conteúdo, para a qual adotou-se a análise designada por Bardin (2011, p. 201), destinada aos casos em que o analisado coincide com manifestações simples e diretas.

Como etapas de procedimento, primeiramente, serão apresentados os Quadros 3 a 12 que correspondem aos resultados da análise de conteúdo, seguida dos comentários acerca das peculiaridades concernentes a cada quadro. As análises são realizadas a partir do Apêndice A, com os documentos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Quatro Barras e Câmara Municipal e Quadro 1, com as categorias de análise, unidades de registro e unidades de contexto.

Para o momento posterior, reservou-se a análise dos resultados obtidos, a qual procedeu-se de duas diferentes formas: a) do ponto de vista da importância dada às unidades de registro por parte dos envolvidos, na fase de implementação das políticas públicas, quando da elaboração da lei orçamentária anual; b) por intermédio de uma análise que cotejou três gestões administrativas completas, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012, e uma em andamento 2013 a 2016.

Utilizando-se do conteúdo estruturante constante do referencial teórico, a aferição realizada por intermédio da análise de conteúdo possibilitou o alcance dos objetivos propostos para o presente trabalho, que se encontram expressos no Quadro 2, finalizando, assim, o presente capítulo.

Quadro 2 - Síntese dos objetivos propostas para o trabalho

(continua)

Problema: Como se dá a ação coletiva na elaboração de orçamento público do município de Quatro Barras?	
Objetivo Geral: Avaliar a ação coletiva na elaboração de orçamento público do Município de Quatro Barras (Paraná – Brasil) a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – 2000 a 2016.	
Objetivos específicos	Dados
Definir categorias para a análise de ação coletiva a partir dos Princípios de <i>Design</i> de Elinor Ostrom.	Referencial teórico (pesquisa bibliográfica)
Apresentar o processo de elaboração de orçamento público municipal.	Referencial teórico (pesquisa bibliográfica), consulta aos atos consubstanciados nas convocações, matérias jornalísticas e nas atas das audiências públicas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (pesquisa documental) e análise documental.

(conclusão)

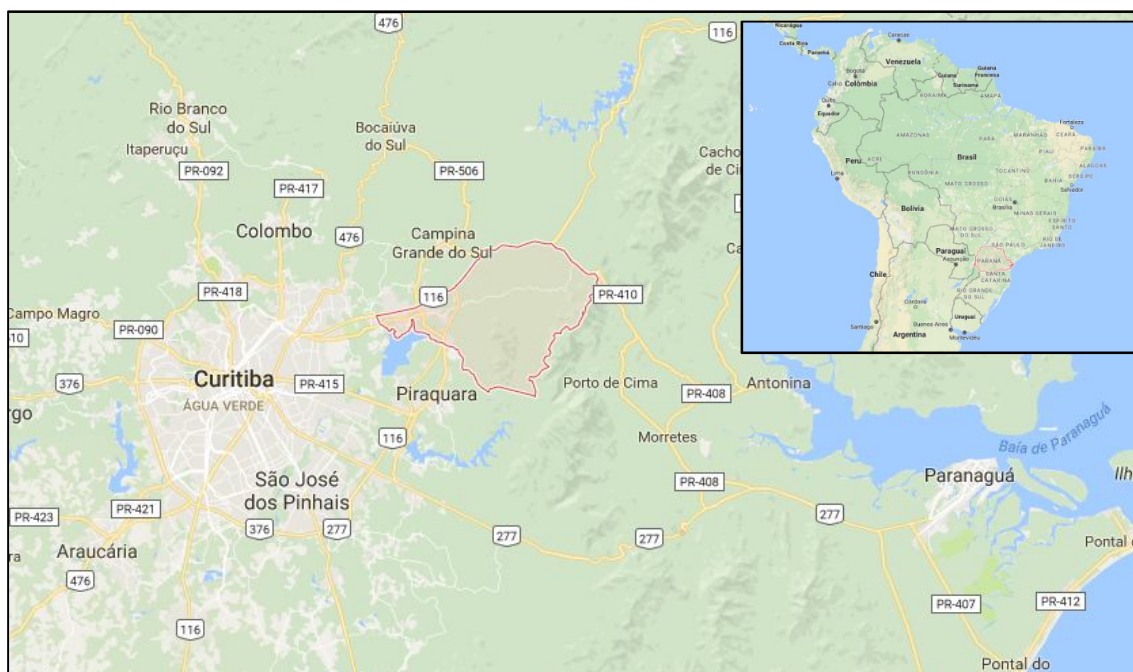
Objetivos específicos	Dados
Caracterizar a operacionalização dos processos de elaboração de orçamento do município de Quatro Barras (Paraná – Brasil), sob a perspectiva das categorias definidas para a análise da ação coletiva.	Análise documental.

Fonte: dados da pesquisa (2016).

3.3.1 Caracterização do município selecionado para a pesquisa

Realizou-se a pesquisa no município de Quatro Barras, localizado no estado do Paraná, sul do Brasil. A cidade, de aproximadamente 21.738 habitantes, está localizada a menos de 30 quilômetros da capital paranaense, sendo um dos municípios pertencentes à Região Metropolitana de Curitiba.

Figura 1 - Localização geográfica do Município de Quatro Barras - Paraná



Fonte: Google Maps (2016).

Em 2013, uma pesquisa realizada pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) apontou Quatro Barras como a

terceira cidade com o maior PIB *per capita* municipal do Paraná, detendo um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,742.

Em levantamento realizado pela Folha de São Paulo (2016) em conjunto com o Datafolha, foi divulgado o Ranking de Eficiência dos Municípios Brasileiros (REM-F), analisando indicadores como saúde, educação, saneamento e finanças. O município de Quatro Barras aparece com a nota de 0,507, classificada como “eficiente”, liderando o ranking da Região Metropolitana de Curitiba, inclusive ficando à frente da capital paranaense. Estes dados que propiciaram a individualização do município para compor a presente pesquisa.

No município de Quatro Barras, as destinações dos recursos municipais seguem o previsto na Lei Orgânica Municipal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, as quais preconizam que, por iniciativa do Poder Executivo, será enviado à Câmara Municipal o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município (QUATRO BARRAS, 1989):

Art. 106 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 4º

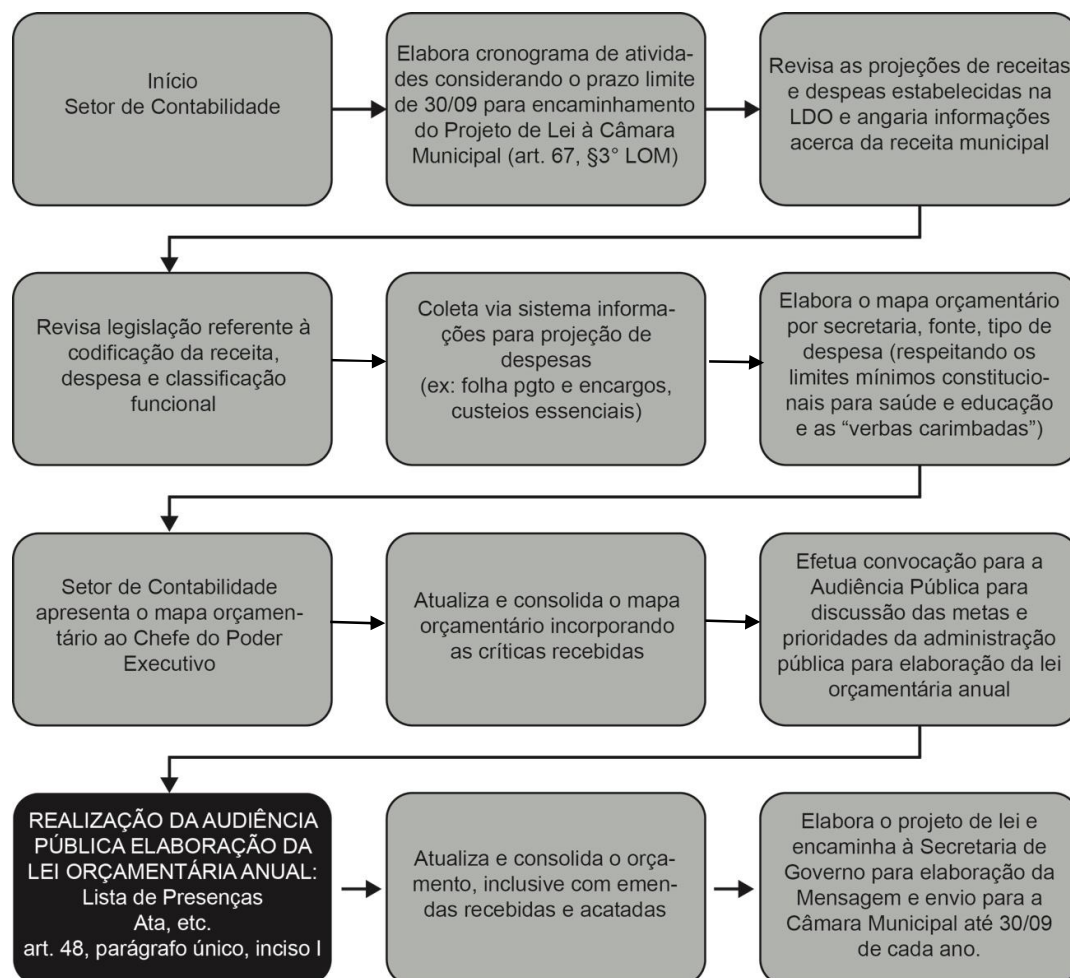
I - O Projeto do Plano Plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato do Prefeito subsequente, será encaminhado até 07 (sete) meses e 15 (quinze) dias antes do encerramento do primeiro exercício e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da Sessão Legislativa subsequente;

II - O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado até 07 (sete) meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da Sessão Legislativa subsequente;

III - O Projeto de Lei Orçamentária do Município será encaminhado até 03 (três) meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

O município cumpre o prazo fixado na legislação para elaboração da Lei Orçamentária Anual mediante a execução de um fluxo de atividades que ocorrem, ainda, no âmbito do Poder Executivo Municipal:

Figura 2 - Etapas do trâmite da LOA na Prefeitura Municipal de Quatro Barras

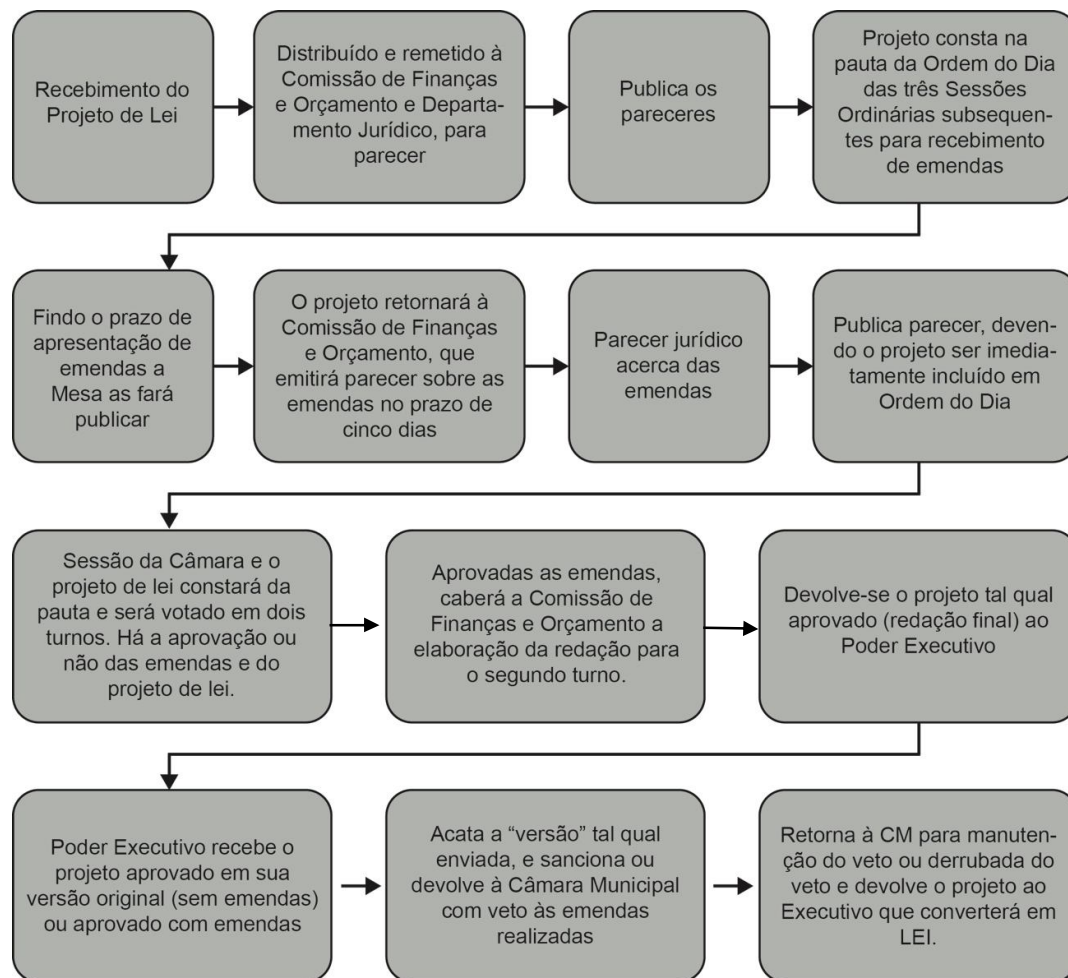


Fonte: dados da pesquisa (2016).

As atividades têm início no setor de contabilidade, percorrendo um caminho interno daquele setor até apresentação ao Chefe do Poder Executivo, o qual tece análises ao mapa orçamentário. Consolidadas estas etapas, realiza-se a audiência pública, oportunidade na qual a lei exige a chamada da população para discutir a elaboração do orçamento anual municipal, sendo esta a etapa na qual se insere a presente pesquisa. Em continuidade ao percurso, é atualizado e consolidado o mapa orçamentário que, até 30 de setembro de cada ano, deverá ser encaminhado, mediante projeto de lei, ao Poder Legislativo para análise.

No tocante ao Poder Legislativo, o projeto de Lei Orçamentária Anual segue o disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal de Quatro Barras (CMQB) e pode ser expresso no fluxograma a seguir.

Figura 3 - Etapas do trâmite da LOAna Câmara Municipal de Quatro Barras até conversão em Lei



Fonte: dados da pesquisa (2016).

Na Câmara Municipal, o projeto segue o trâmite adstrito à democracia representativa, um momento em que os vereadores efetuam sua análise, propõem emendas e votam sua aprovação para posterior sanção (ou veto) ao projeto de lei e que finaliza com sua publicação.

De posse das informações trazidas neste terceiro capítulo, o que segue apresentará a análise dos resultados.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na análise dos resultados adotar-se-á a seguinte divisão e sequência: primeiramente, serão apresentados os Quadros 3 a 12, que correspondem aos resultados da análise de conteúdo realizada a partir do Apêndice Ae do Quadro 1, dos documentos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Quatro Barras e Câmara Municipal, seguida dos comentários acerca das peculiaridades concernentes a cada quadro. Esta etapa caracteriza-se por uma divisão que se dá dos anos 2000 a 2006, e dos anos 2007 a 2016. Referida divisão possui assento no fato de que nos anos 2000 a 2006 não ocorreram registros de realização de audiências públicas para discussão de metas e prioridades para as leis orçamentárias. Para o momento posterior, reserva-se a análise dos resultados obtidos, a qual processar-se-á de duas diferentes formas: a) do ponto de vista da importância dada às unidades de registro por parte dos envolvidos, na fase de implementação das políticas públicas, quando da elaboração da lei orçamentária anual. b) por intermédio de uma análise que cotejou três gestões administrativas completas, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012, e uma em andamento 2013 a 2016.

4.1 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A seguir, serão apresentados os Quadros 3 a 12 que correspondem aos resultados da análise de conteúdo realizada a partir do Apêndice Ae do Quadro 1 dos documentos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Quatro Barras e Câmara Municipal, conforme procedimento metodológico estabelecido no capítulo 3.

4.1.1 Análise documental das audiências públicas da LOA ocorridas nos 2000 a 2006

Os documentos pesquisados seguiram o estabelecido no capítulo 3, na metodologia. De posse dos dados, efetuou-se o preenchimento das unidades de registro, as quais são especificadas a seguir. No processamento dos dados coletados para esta pesquisa, verificou-se que nos anos 2000 a 2006 não ocorreram registros de realização de audiências públicas para discussão de metas e prioridades para as leis orçamentárias relativas aos exercícios financeiros de 2001 a 2007, fato que pode ser observado no quadro que segue:

Quadro 3 - Análise de Conteúdo dos documentos relativos às audiências públicas ocorridas nos anos 2000 a 2006, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs

Categoria de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Princípio 1. Limites claros dos recursos e dos apropriadores	Área de atuação / circunscrição política	-
	Cidadãos e instituições da sociedade	-
Princípio 2. Coerência com as condições locais	Coerência entre regras e condições	-
	Coerência entre as regras de apropriação e provisão	-
Princípio 3. Arranjos oriundos de escolha coletiva	Participação popular	-
Princípio 4. Monitoramento	Transparência	-
	<i>Accountability</i>	-
Princípio 5. Sanções graduais	Sanção legal	-
	Sanção social	-
Princípio 6. Mecanismos de resolução de conflitos	Realização de audiências públicas	-
Princípio 7. Reconhecimento dos direitos de auto-organização	Vontade política	-
Princípio 8. Instituições aninhadas	Gestão dos recursos em maior escala	-
	Gestão dos recursos em menor escala	

Fonte: dados da pesquisa (2016).

Ao reportar-se ao Quadro 3, observar-se-ão linhas em branco nas Unidades de Contexto. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, em seu inciso I, do Parágrafo único, do Art. 48, preconiza “[...] o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2000).

A doutrina instrui que compete aos governos locais incitar o debate, a discussão e a participação dos cidadãos quando da implementação de políticas públicas, entendendo que a adoção das formas de orçamento participativo ficam a critério do ente federado (FONSECA, 2007; SOUZA, 2004). Depreende-se a falta de dados para preenchimento das unidades de registro, resultando em um quadro com linhas em branco, nos anos-calendário 2000 a 2006, correspondentes às leis orçamentárias de 2001 a 2007, respectivamente, pode ser interpretado como um silêncio que revela a atitude de gestores que desatenderam às previsões legalmente impostas. Tal postura, por parte dos gestores, poderia estar associada a dois fatores, que convergem: a uma visão que reforça o tipo clássico de democracia representativa (SOUZA, 2000); e o “planejamento como um processo técnico, governamental, de caráter econômico e visionário” (OLIVEIRA, 2006, p.281).

Há que se considerar que a LRF originou-se de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal, como resposta aos grandes *déficits* públicos e ao acúmulo de dívidas; processo que culminou com a imposição de regras a todos os entes federados, como forma de perseguir o equilíbrio fiscal, não deixando margem para que municípios e estados pudessem participar da elaboração das concepções registradas na citada lei. No que se refere às regras previstas no art. 48 da LRF, pode-se instar, em uma análise em larga escala (COX; ARNOL; VILLAMAYOR TOMÁS, 2010), que os municípios e estados, em especial no ano em que a LRF foi sancionada - 2000, não se encontravam familiarizados com as novas regras, o que poderia ter gerado o não cumprimento do que preconiza a referida Lei.

Contudo no Quadro 3 fica evidenciado que entre os anos de 2001 a 2006 também não ocorreu a realização de audiências públicas para elaboração das Leis Orçamentárias Anuais. Há que se asseverar que os exercícios financeiros envolvidos na análise deste período - 2002 a 2007 -, tiveram edições das leis orçamentárias anuais, ou seja, os ditames legais estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Federal foram atendidos quanto à

necessidade de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual que constituem as três peças do orçamento público.

As Leis Orçamentárias Anuais que fixaram as receitas e despesas para cada ação constante das diretrizes orçamentárias dos exercícios financeiros de 2002 a 2007 são:

Quadro 4 - Leis Municipais Orçamentárias - exercícios financeiros de 2002 a 2007

LEI	EMENTA
Lei ____/2001	Não localizada no portal da transparência
Lei Ordinária 44/2002	Dispõe sobre o orçamento anual do município de Quatro Barras, estimando a receita e fixando a despesa para o exercício financeiro de 2003. (R\$ 13.660.000,00).
Lei Ordinária 34/2003	Estima a receita e fixa a despesa do município de Quatro Barras para o exercício financeiro de 2004.
Lei Ordinária 56/2004	Estima a receita e fixa a despesa do município de Quatro Barras para o exercício financeiro de 2005. (R\$ 20.443.000,00).
Lei Ordinária 60/2005	Estima a receita e fixa a despesa do município de Quatro Barras para o exercício financeiro de 2006.
Lei Ordinária 82/2006	Estima a receita e fixa a despesa do município de Quatro Barras para o exercício financeiro de 2007. (R\$ 28.582.852,00).

Fonte: dados da pesquisa (2016).

Infere-se da atribuição de receitas e despesas para os exercícios financeiros de 2002 a 2007, que o município de Quatro Barras fixou limites aos recursos e seus apropriadores, mas não de forma coletiva.

Utilizando-se dos referenciais trazidos pelos Princípios de *Design* (OSTROM, 2005), pode ser constatado que a administração municipal no período em questão, afastou o reconhecimento dos direitos de auto-organização, impondo regras e deixando o cidadão alheio à elaboração do orçamento, não lhe possibilitando a eleição de prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados.

Os registros, então, indicam que as políticas públicas eleitas e os aportes financeiros consignados, em sua etapas fixadas no *Policy Cycle* proposto por Frey (2000), partiram de prioridades fixadas somente pelos gestores públicos. Desse modo, o arranjo institucional manifesto ocorrido nos anos 2000 a 2006, para elaboração das metas e prioridades para as Leis Orçamentárias Anuais, não deram

assento aos Princípios de *Design*, os quais, segundo Elinor Ostrom, trilhariam o eixo da administração pública para significativos resultados de gestão. Para Ostrom, quando isso ocorre, faz-se necessária uma mudança de postura por parte dos atores envolvidos no processo de implementação de uma política pública, provocando a realização de audiência pública com convite à participação popular, permitindo o debate, a discussão na decisão e escolha de metas para a aplicação dos recursos orçamentários.

4.1.2 Análise do Princípio 1, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016

Os documentos pesquisados para os anos de 2007 a 2016 observaram o estabelecido na metodologia. De posse dos dados, efetuou-se o preenchimento das unidades de registro “Área de atuação / Circunscrição política” e “Cidadãos e Instituições da Sociedade”, as quais são especificadas a seguir. No processamento dos dados coletados para esta pesquisa, ao contrário do que ocorreu nos anos 2000 a 2006, verificam-se registros de realização de audiências públicas para discussão de metas e prioridades para as leis orçamentárias anuais relativas ao exercício financeiro de 2008 a 2017, fato que motivou a opção por quadros elaborados não mais por ano, mas por Categoria de Análise, e que pode ser observado a partir do Quadro 5.

Quadro 5 - Análise do “Princípio 1 – Limites claros dos recursos e dos apropriadores”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs

(continua)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2007 Exercício Financeiro 2008	Área de atuação / circunscrição política	Convocação: “A Prefeitura Municipal de Quatro Barras”
	Cidadãos e instituições da sociedade	
Ano-Calendário 2008 Exercício Financeiro 2009	Área de atuação / circunscrição política	Convocação: “A Prefeitura Municipal de Quatro Barras”
	Cidadãos e instituições da sociedade	-
Ano-Calendário 2009 Exercício Financeiro 2010	Área de atuação / circunscrição política	Convocação: “A Prefeitura Municipal de Quatro Barras”
	Cidadãos e instituições da sociedade	Convocação: “convoca a população quatrobarrense e demais interessados”
Ano-Calendário 2010 Exercício Financeiro 2011	Área de atuação / circunscrição política	Convocação: “A Prefeitura Municipal de Quatro Barras”
	Cidadãos e instituições da sociedade	Convocação: “convoca a população quatrobarrense e demais interessados”
Ano-Calendário 2011 Exercício Financeiro 2012	Área de atuação / circunscrição política	Matéria Jornalística: “[...] a Prefeitura de Quatro Barras está dando início às audiências públicas para o orçamento participativo [...]”
	Cidadãos e instituições da sociedade	<p>Matéria Jornalística: “[...] a Prefeitura de Quatro Barras está dando início às audiências públicas para o orçamento participativo – um momento de ouvir a população e garantir um espaço aberto para o debate e novas sugestões para os bairros”</p> <p>Matéria Jornalística: [...] toda a população está convidada a participar”.</p> <p>Ata e lista de presenças: “foi realizada a audiência pública para o orçamento participativo referente ao exercício de 2012 [...] a administração municipal, em conformidade com a legislação vigente quer receber sugestões de melhorias almejadas pela população do Bairro Jardim Menino Deus, [...]”.</p>

(conclusão)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2012 Exercício Financeiro 2013	Área de atuação / circunscrição política	Convocação: “A Prefeitura Municipal de Quatro Barras”
	Cidadãos e instituições da sociedade	Convocação: “convoca, a população quatrobarrense e demais interessados para prestigiar a Audiência Pública para elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2013 [...]”.
Ano-Calendário 2013 Exercício Financeiro 2014	Área de atuação / circunscrição política	Convocação: “A Prefeitura Municipal de Quatro Barras”
	Cidadãos e instituições da sociedade	Convocação: “convoca, a população quatrobarrense e demais interessados para prestigiar a Audiência Pública de avaliação do cumprimento das metas fiscais e avaliação da gestão dos direitos da criança e da adolescência, relativa ao segundo quadrimestre de 2013 e da elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2014 [...]”.
Ano-Calendário 2014 Exercício Financeiro 2015	Área de atuação / circunscrição política	Convocação: “A Prefeitura Municipal de Quatro Barras”
	Cidadãos e instituições da sociedade	Convocação: “convoca a população quatrobarrense e demais interessados”
Ano-Calendário 2015 Exercício Financeiro 2016	Área de atuação / circunscrição política	Ata e Lista de Presença: “foi realizada a audiência Pública do município de Quatro Barras”
	Cidadãos e instituições da sociedade	-
Ano-Calendário 2016 Exercício Financeiro 2017	Área de atuação / circunscrição política	Convocação: “A Prefeitura Municipal de Quatro Barras”
	Cidadãos e instituições da sociedade	Convocação: “convoca, a população quatrobarrense e demais interessados para prestigiar a Audiência Pública de avaliação do cumprimento das metas fiscais e avaliação da gestão dos direitos da criança e da adolescência, relativa ao segundo quadrimestre de 2013 e da elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2014 [...]”.

Fonte: dados da pesquisa (2016).

O Quadro5 apresenta uma variação em relação aos anos anteriores, objeto desta pesquisa. O ano de 2007 é apresentado como precursor da inserção de audiências públicas relativas à Lei Orçamentária Anual no Município de Quatro Barras. No dia 20 de setembro de 2007, às 18h00, foi realizada na Câmara Municipal a Audiência Pública para apresentação da Lei Orçamentária Anual para 2008.

Esta inclusão da audiência pública por parte dos gestores poderia ter sido em decorrência da onda proporcionada pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”, conhecida como Estatuto das Cidades. A Lei Federal em comento trouxe em seu art. 41 a obrigatoriedade de municípios integrantes de regiões metropolitanas, em um prazo de cinco anos, contados de sua vigência, aprovar seus planos diretores, um instrumento de planejamento municipal.

O Município de Quatro Barras, em cumprimento a referida normativa, em 15 de agosto de 2006, aprova o Plano Diretor Municipal, especificando que se trata de “instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento e planejamento municipal, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no Município, com aplicabilidade em toda a sua extensão territorial” (QUATRO BARRAS, 2006).O documento especifica o processo de planejamento municipal o qual compreende gestões orçamentárias participativas, incluindo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual (QUATRO BARRAS, 2006).

Em análise às unidades de registro constantes do Quadro 5, observa-se que ocorreram variações em relação aos itens “Área de atuação / Circunscrição política” e “Cidadãos e instituições da sociedade”.

O preenchimento do unidade de “Área de atuação/circunscrição política” representa a clara delimitação das fronteiras dos recursos de bens comuns e, neste caso, o município delimitou as fronteiras de uso dos recursos de bens comuns. Um recurso de acesso comum com limites físicos claros, ou seja, espaço físico demarcado, presta-se mais facilmente a uma vigilância eficaz (VILLAMAYOR-TOMAS *et al*, 2016).

Vale considerar que Souza também pontua questões que merecem pertinência e que estão relacionadas ao espaço. No caso de Souza, o espaço é

defendido como um lugar no qual confluem relações sociais, que corroboram a produção do espaço, ao mesmo tempo em que são pelo espaço condicionadas.

Assevera que, para se estudar processos de OP, é imperativo abandonar a noção de espaço tradicional e observar essa nova configuração, uma vez que “a criação e recriação constante de projeções espaciais de relações de poder e de identidades culturais espacialmente referenciadas, também a força das imagens espaciais, das territorialidades e das identidades sócio espaciais influencia os projetos humanos” (SOUZA, 2000, p.40). Desse modo, o autor aborda o assunto OP sob o ângulo que destaca a espacialidade do fenômeno, integrando-o as demais dimensões sociais (SOUZA, 2000).

A definição dos limites do recurso e daqueles autorizados para usá-lo pode ser pensado como um primeiro passo na organização para a ação coletiva, pois enquanto os limites de um recurso e/ou os indivíduos que podem usá-los são incertos, ninguém sabe o que eles estão a gerir ou para quem (OSTROM, 1999). Assim, uma clara delimitação não pode ser somente estabelecida em relação ao espaço físico. Há que se empregar uma limitação também aos potenciais usuários do recurso, expresso no Quadro 5, na unidade de registro “Cidadãos e instituições da sociedade”. Observa-se que na tabela em questão, a unidade de contexto, daquela unidade de registro, está em branco nos anos de 2007, 2008 e 2015. Há que se mencionar que, quando da convocação para as audiências públicas para definir metas e prioridades para a LOA, desses anos, encontraram-se nos documentos de chamamento os seguintes dizeres: “[...] Convoca todos para assistirem” (grifo nosso). No Dicionário Houaiss, tem-se as seguintes acepções para pronome indefinido plural [todos]: “todas as pessoas, toda a gente, todo o mundo” (HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2001), o que poderia indicar uma falta de clareza na demarcação dos utilizadores do recurso comum.

Ainda em se tratando de emprego de palavras, na convocatória dos ano-calendário 2007, tem-se: “A Prefeitura Municipal de Quatro Barras convoca a todos para assistirem a [sic] audiência pública da Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2008” (destaque nosso). O mesmo texto é apresentado na convocação de 2008. O verbo assistir na língua portuguesa possui como sinônimos presenciar, observar, testemunhar, ver (HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2001). No caso das convocatórias 2007 e 2008, pode-se deduzir que o verbo relaciona-se ao fato de poder estar presente, na condição de espectador, apresentando-se em oposição aos

ditames expressos no art. 48, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e ao art. 2º, inciso V do Plano Diretor Municipal (2006), dos quais consta a previsão de gestões orçamentárias participativas ao possibilitar que os segmentos sociais se aproximassem da gestão pública para além do voto, uma vez que os cidadãos tomariam parte no processo de decisão e definição da agenda de políticas públicas (AVRITZER, 2002).

Tem-se nos anos de 2012, 2013 e 2016 outro caso que alude ao uso de expressões que poderiam soar contrárias às leis citadas no parágrafo anterior. Nas convocatórias tem-se “[...] convoca, a população quatrobarrense e demais interessados para prestigiara audiência pública para elaboração da Lei Orçamentária Anual” (destaque nosso). O verbo prestigiar pode ser comparado ao já explicitado acerca do verbo assistir, na análise do ano de 2007, ou seja, relaciona-se tão somente ao fato de estar presente, ser expectador, valorizar o evento por intermédio da presença.

Contudo, é pertinente apontar que no ano de 2013, além Convocação, Ata e lista de presenças, recebeu-se também o áudio. De posse deste documento observou-se que da gravação consta, à 1h22min30seg, após exposições acerca do tema em pauta na audiência, a seguinte fala do orador:

Alguém mais quer fazer o uso da palavra? ... Ninguém?... Está tudo lá transparente na internet, no site da Prefeitura. O PPA e a LDO já está lá, analiticamente vocês podem analisar tudo o que desejar. Está aberto ainda para até o dia 30 deste mês, nós temos que mandar, protocolar aqui na Câmara o orçamento, mas ainda esta semana dá tempo se alguém quiser sugerir de mandar a sugestão. Eu só pediria que dirigisse ao Prefeito as sugestões. [...].

Assim, em que pese o uso do verbo prestigiar na convocação, a oportunidade é concedida durante a audiência. No entanto, não houve sugestões, críticas, etc.

Na continuidade, o Orador consigna: *“ainda esta semana dá tempo se alguém quiser sugerir de mandar a sugestão. Eu só pediria que dirigisse ao Prefeito as sugestões. [...]”*.

Da fala depreende-se que, se por um lado o objetivo do orçamento participativo é a discussão e o debate do uso do recurso comum, por outro, o envio de sugestões ao prefeito não contempla uma democracia participativa.

Em continuidade às singularidades previstas no Quadro 5, tem-se no ano de 2011 um modelo que se diferencia dos até então empregados. Pela primeira vez, consta dos documentos analisados a expressão “orçamento participativo”. Assim, observa-se uma maior aproximação do estabelecido na LRF e na doutrina. O Poder Executivo valeu-se de diversas maneiras para incitar o debate, a discussão e a participação dos cidadãos quando da implementação das políticas públicas quatrobarrenses. O chamamento da população foi veiculado em jornal gratuito, de circulação diária, designado pela Lei 09/2002 como jornal oficial do Município. Na edição do dia 15 de setembro de 2011 – Ano XVIII – nº 2147, constou “[...] a Prefeitura de Quatro Barras está dando incio às audiências públicas para o orçamento participativo – um momento de ouvir a população e garantir um espaço aberto para o debate e novas sugestões para os bairros”.

Outra característica das audiências de 2011 foi a realização de rodas de discussão em quatro bairros.

4.1.3 Análise do Princípio 2, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016

Para os anos de 2007 a 2016 conta-se com um considerável número de preenchimentos da Unidade de Contexto “Coerência entre regras e condições” e, quanto à unidade de contexto “coerência entre as regras de apropriação e provisão”, a mesma somente obteve atendimento no ano de 2011, conforme se observa no Quadro 6.

Quadro 6 - Análise do “Princípio 2 – Coerência com as condições locais”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs

(continua)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2007 Exercício Financeiro 2008	Coerência entre regras e condições	<p>Convocação: “a qual será realizada em 20 de setembro de 2007., no Plenário da Câmara Municipal, Av. 25 de Janeiro, n. 448, Centro, Quatro Barras, com início as 18:00 horas.”</p> <p>Convocação: Publicado em 18-19/09/2007 Jornal Agora Paraná – Ano XIV Edição 1714 – Pág 11 (onze) – Agora 2”</p> <p>Ata e Lista de Presenças: 12 participantes</p>
	Coerência entre as regras de apropriação e provisão	-
Ano-Calendário 2008 Exercício Financeiro 2009	Coerência entre regras e condições	<p>Convocação: “a qual será realizada em 26 de setembro de 2008, no Plenário da Câmara Municipal, Av. 25 de Janeiro, n. 448, Centro, Quatro Barras, com início às 18:00 horas.”</p> <p>Convocação: “Publicado em 09/09/2008 No jornal Agora Paraná Edição Ano XV – Nº 1809 Página: 07 (sete) > Agora 2”</p> <p>Ata e Lista de Presenças: 17 participantes</p>
	Coerência entre as regras de apropriação e provisão	-

(continua)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2009 Exercício Financeiro 2010	Coerência entre regras e condições	<p>Convocação: “a qual será realizada em 30 de setembro de 2009 (quarta-feira), no Plenário da Câmara Municipal, Av. 25 de Janeiro, n. 448, Centro deste Município, com início as 17h00.”</p> <p>Convocação: “Publicado em 17/09/2009 No Jornal Agora Paraná Edição Ano XVIII – Nº 1914 Página: 11 (onze) > Agora 2”</p> <p>Ata e Lista de Presenças: 114 participantes</p>
	Coerência entre as regras de apropriação e provisão	-
Ano-Calendário 2010 Exercício Financeiro 2011	Coerência entre regras e condições	<p>Convocação: “a qual será realizada em 29 de setembro de 2010 (quarta-feira), no Plenário da CÂMARA MUNICIPAL de Quatro Barras PR, sita a Avenida 25 de Janeiro, n. 448, centro deste Município, com início as 17h00.”</p> <p>Convocação: “Publicado em 14/09/2010 Jornal Agora Paraná Edição Ano XVIII – Nº 2010 Página: 09 (nove) Editais”</p> <p>Ata e Lista de Presenças: 30 participantes</p>
	Coerência entre as regras de apropriação e provisão	-
Ano-Calendário 2011 Exercício Financeiro 2012	Coerência entre regras e condições	<p>Matéria Jornalística: “A primeira edição do evento acontece hoje (15) no bairro Jardim Menino Deus, às 19h, no salão paroquial da Capela Nossa Senhora Aparecida. [...] Na segunda-feira (19) outra edição da audiência acontece no Centro. O evento será realizado no Plenário da Câmara Municipal, às 19h. Já no dia seguinte, na terça-feira (20) quem recebe a audiência pública é a Borda do Campo, também às 19h, no salão paroquial da Igreja Santo Antônio. A última edição das audiências será na Colônia Maria José na próxima quinta-feira (22), às 19h, na Escola Municipal Ernesto Milani.”</p>

(continua)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
	Coerência entre as regras de apropriação e provisão	Matéria Jornalística: “[...] um momento para ouvir a população e garantir um espaço aberto para o debate e novas sugestões para os bairros. [...] a audiência será uma oportunidade para ouvir a população e colocar em prática as prioridades apontadas. ‘Queremos planejar junto com a população as ações para 2012 e atender as reais necessidades dos bairros. Para isso nada melhor do que ouvir a comunidade que conhece melhor do que ninguém o que pode ser melhorado em cada região.’”
Ano-Calendário 2012 Exercício Financeiro 2013	Coerência entre regras e condições	Convocação: “a qual será realizada em 26 de setembro de 2012, no Plenário da Câmara Municipal, Av. 25 de Janeiro, n. 448, Centro, Quatro Barras, com início às 17:30 horas.” Ata e Lista de Presenças: 77 participantes
	Coerência entre as regras de apropriação e provisão	-
Ano-Calendário 2013 Exercício Financeiro 2014	Coerência entre regras e condições	Convocação: “a qual será realizada em 23 de setembro de 2013, no Plenário da Câmara Municipal, Av. 25 de Janeiro, n. 448, Centro, Quatro Barras, com início às 16:30 horas.” Convocação: “Publicado em 12/09/2013 Jornal Agora Paraná Edição Ano XVIII – Nº 2541 Página: 05 (cinco) > Editais” Ata e Lista de Presenças: 80 participantes
	Coerência entre as regras de apropriação e provisão	-

(conclusão)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2014 Exercício Financeiro 2015	Coerência entre regras e condições	<p>Convocação: “a qual será realizada em 23 de setembro de 2014, no Plenário da Câmara Municipal, Av. 25 de Janeiro, n. 448, Centro, Quatro Barras, com início às 17:00 horas.”</p> <p>Convocação: “Publicado em 16/09/2014 Jornal Agora Paraná Edição Ano XXIII – Nº 2769 Página: 08 (oito) > Editais”</p> <p>Ata e Lista de Presenças: 36 participantes</p>
	Coerência entre as regras de apropriação e provisão	-
Ano-Calendário 2015 Exercício Financeiro 2016	Coerência entre regras e condições	-
	Coerência entre as regras de apropriação e provisão	-
Ano-Calendário 2016 Exercício Financeiro 2017	Coerência entre regras e condições	<p>Convocação: “a qual será realizada em 26 de setembro de 2016, no Plenário da Câmara Municipal, à Avenida 25 de Janeiro, n. 448, Centro, Quatro Barras, com início às 14:00 horas.”</p> <p>Convocação: “Publicado em 20/09/2016 No Jornal Agora Paraná Edição Ano XIV – Nº 3164 Página: 06 (seis)”</p> <p>Ata e Lista de Presenças: 31 participantes</p>
	Coerência entre as regras de apropriação e provisão	-

Fonte: dados da pesquisa (2016).

A Categoria de Análise refere-se a princípio que evoca a coerência com as condições locais, ou seja, a adequação da regra com a realidade local: seja ela em relação as regras de condições, seja em ela relação às regras de apropriação e provisão. Subdivisão trazida por Cox, Arnold e Villamayor-Tomás (2010).

No que concerne a unidade de registro “coerência entre regras e condições”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016 para elaboração das metas e prioridades para as Leis Orçamentárias Anuais, a análise, recorte desta pesquisa recai sobre a coerência entre a proposta da data, local e hora para realização da audiência pública. Segundo Cox, Arnold e Villamayor-Tomás(2010), coerência entre regras e condições é atendida quando há a adaptação de regras às condições locais, o que motivaria os usuários a cumprí-las, visto serem entendidas como viáveis e percebidas como justas. Fleischman *et al* (2014) complementa que o onde, o como e o quando são delimitados pelas regras e adaptados a um contexto local.

No município de Quatro Barras, as convocações para as audiências públicas não possuem um padrão de requisitos previamente estabelecidos quanto à data, local e hora para sua realização. A exemplo disso, no ano de 2013, a audiência estava agendada para ocorrer no dia 23 de setembro, às 16h30, e a publicação ocorreu no dia 12 de setembro de 2013, com 11 dias de antecedência. Similares foram os anos de 2014, 2016 e 2011 para as reuniões de orçamento participativo previstas nas localidades Borda do Campo, Sede e Colônia Maria José.

Observa-se no ano de 2007 que a convocação para a audiência pública a ser realizada em 20 de setembro foi veiculada no jornal oficial do município que circulou nos dias 18-19/09/2007, ou seja, um dia antes da audiência pública. Tal proceder sinaliza uma inadequação das regras à condição, o que possivelmente convergiu para o cômputo de 12 participantes, seja pelo pouco tempo hábil para cientificação dos interessados conforme expresso nas datas, seja pela desmotivação em cumprir a convocação expedida pela municipalidade. Outro caso que merece destaque é o de 2011, em que a matéria jornalística aponta a realização de audiência pública no Bairro Jardim Menino Deus no mesmo dia de sua veiculação. Para os anos de 2012 e 2015 os documentos averiguados não apontaram data de veiculação da convocação ou a sua existência.

Já, no que concerne aos horários, no decorrer dos anos 2007 a 2016, foram programadas audiências nos horários que variaram entre 14h e 19h. A análise extraída da comparação dos documentos sinaliza a ausência de regras previamente estabelecidas.

Os documentos expressam a necessidade de adaptação das regras, fixando-as de maneira que possam motivar os usuários a cumprí-las, por entendê-las viáveis e percebidas como justas, no intuito de afastar uma subjetividade que dê margem à “pseudoparticipação” (SOUZA, 2000).

No que tange à “Coerência entre as regras de apropriação e provisão” esta se expressa na expectativa de que os benefícios derivados da participação e adesão ao tratamento de base comunitária irão exceder os custos dos investimentos e dedicação em tais atividades. Para esta unidade de contexto, observou-se que os documentos ofertados para consulta não evidenciaram que, ao participar, o indivíduo teria retorno dos investimentos e dedicação destinados a estas atividades. Exceção apresentada no ano de 2011, por intermédio dos dizeres da matéria jornalística (OHDE, 2011):

[...] um momento para ouvir a população e garantir um espaço aberto para o debate e novas sugestões para os bairros. [...] a audiência será uma oportunidade para ouvir a população e colocar em prática as prioridades apontadas. ‘Queremos planejar junto com a população as ações para 2012 e atender as reais necessidades dos bairros. Para isso nada melhor do que ouvir a comunidade que conhece melhor do que ninguém o que pode ser melhorado em cada região’.

Infere-se que a expectativa de que os benefícios derivados da participação pudessem exceder os custos dos investimentos e dedicação em tais atividades.

4.1.4 Análise do Princípio 3, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016

O Quadro 7 analisa a unidade de contexto “participação popular” nos anos de 2007 a 2016.

Quadro 7 - Análise do “Princípio 3 – Arranjos oriundos de escolha coletiva”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs

(continua)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2007 Exercício Financeiro 2008	Participação Popular	-
Ano-Calendário 2008 Exercício Financeiro 2009	Participação popular	-
Ano-Calendário 2009 Exercício Financeiro 2010	Participação popular	Convocação: “discussão das metas e prioridades da Administração Pública para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2010” Ata e Lista de Presença: “discussão das metas e prioridades da Administração Pública para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2010”
Ano-Calendário 2010 Exercício Financeiro 2011	Participação popular	Convocação: “discussão das metas e prioridades da Administração Pública para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2011” Ata e Lista de Presença: “discussão das metas e prioridades da Administração Pública para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2011”
Ano-Calendário 2011 Exercício Financeiro 2012	Participação popular	Matéria Jornalística: “[...] a Prefeitura de Quatro Barras está dando início às audiências públicas para o orçamento participativo – um momento de ouvir a população e garantir um espaço aberto para o debate e novas sugestões para os bairros”
Ano-Calendário 2012 Exercício Financeiro 2013	Participação popular	

(continua)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2013 Exercício Financeiro 2014	Participação popular	Áudio: “Alguém mais quer fazer o uso da palavra? Ninguém? Está tudo lá transparente na internet, no site da Prefeitura. O PPA e a LDO já está lá, analiticamente vocês podem analisar tudo o que desejar. Está aberto ainda para até o dia 30 deste mês, nós temos que mandar, protocolar aqui na câmara o orçamento, mas ainda esta semana dá tempo se alguém quiser sugerir de mandar a sugestão. Eu só pediria que dirigisse ao prefeito as sugestões. [...]”.
Ano-Calendário 2014 Exercício Financeiro 2015	Participação popular	Convocação: “convoca, a população quatrobarrense e demais interessados para prestigiar a Audiência Pública de avaliação do cumprimento das Metas Fiscais do Segundo Quadrimestre de 2014, avaliação do Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e e da Adolescência relativa ao Segundo Quadrimestre de 2014 e de apresentação e discussão da proposta da LOA - Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2015 [...]”. Ata e Lista de Presenças: “[...] com o objetivo de [...] apresentação e discussão da proposta da LOA – Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2015”.
Ano-Calendário 2015 Exercício Financeiro 2016	Participação popular	Ata e Lista de Presenças: “[...] com o objetivo de [...] apresentação e discussão da proposta da LOA – Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2015”. Áudio: “se ninguém quer usar a palavra... a Viviane quer fazer uso da palavra? Os colegas? Algum secretário? Ninguém? Édina? Eu disse tudo? Então muito obrigado.”

(conclusão)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2016 Exercício Financeiro 2017	Participação popular	<p>Convocação: “convoca, a população quatrobarrense e demais interessados para prestigiar a Audiência Pública de avaliação do cumprimento das Metas fiscais do Segundo Quadrimestre de 2016, avaliação do Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e e da Adolescência relativo ao Segundo Quadrimestre de 2016 e de apresentação e discussão da proposta da LOA - Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2017 [...]”.</p> <p>Ata e Lista de Presenças: “[...] com o objetivo de [...] apresentação e discussão da proposta da LOA – Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2016”</p>

Fonte: dados da pesquisa (2016).

O chamado à participação popular é possibilidade de as partes afetadas participarem da concepção das regras. Na análise da Unidade de Registro “Participação popular”, averigua-se a chamada da população quatrobarrense à discussão das metas e prioridades da administração pública para a elaboração da Lei Orçamentária Anual nos anos 2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015 e 2016.

Os anos de 2007 e 2008 deixaram de atender a unidade de registro em comento, por apresentarem em suas Convocações a utilização da expressão “assistirem”. Os anos de 2013 e 2015 são individualizados pela forma como se deu cumprimento à referida Categoria de Registro. O ano de 2015 não possui documento que comprove a convocação. No entanto, a Ata e Lista de Presenças e o Áudio revelam oportunidade de as partes participarem da concepção das regras. Já, o ano de 2013 apresentou o documento de convocação. No entanto nesta constava a expressão “prestigiar” (analisada quando da Categoria de Análise “Princípio 1. Limites claros dos recursos e dos apropriadores”). Em que pese a referida expressão, foi possibilitado aos presentes à audiência pública manifestarem-se naquele momento ou via encaminhamento posterior de sugestões, constatação que foi extraída do áudio e já analisada no Quadro 5.

O ano de 2011 caracterizou-se pela convocação da população via matéria jornalística e foi o único dentre os analisados que utilizou-se da expressão “orçamento participativo” e que foi realizado em quatro bairros do município.

4.1.5 Análise do Princípio 4, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016

A Categoria de Análise “Princípio 4 - Monitoramento” foi subdividida na Unidades de Registro em Transparência e Accountability. A análise desses é expressa no Quadro 8.

Quadro 8 - Análise do “Princípio 4 - Monitoramento”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs

(continua)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2007 Exercício Financeiro 2008	Transparência	Convocação: “convoca todos para assistirem a Audiência Pública de apresentação da Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2008”.
	<i>Accountability</i>	-
Ano-Calendário 2008 Exercício Financeiro 2009	Transparência	Convocação: “convoca todos para assistirem a Audiência Pública de apresentação da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício financeiro de 2009”. Ata e Lista de Presenças: “realizou-se a Audiência Pública para a apresentação da LOA – Lei Orçamentária para 2009”
	<i>Accountability</i>	-
Ano-Calendário 2009 Exercício Financeiro 2010	Transparência	Convocação: “audiência pública de avaliação de cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2009 e discussão das metas e prioridades da Administração Pública para elaboração da Lei Orçamentária Anual”
	<i>Accountability</i>	Convocação: “avaliação de cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2009”
Ano-Calendário 2010 Exercício Financeiro 2011	Transparência	Convocação: “audiência pública de avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2010 e discussão das metas e prioridades da Administração Pública para elaboração da Lei orçamentária Anual e avaliação da Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência relativos ao 4º bimestre de 2010” Ata e lista de presenças: “demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2010, discutir as metas e prioridades da administração pública para elaboração da lei orçamentária anual 2011 e avaliar a Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência relativos ao 4º bimestre de 2010”

(continua)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
	<i>Accountability</i>	<p>Convocação: “avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2010 [...] e avaliação da Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência relativos ao 4º bimestre de 2010”</p> <p>Ata e lista de presenças: “demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2010, [...] e avaliar a Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência relativos ao 4º bimestre de 2010”</p>
Ano-Calendário 2011 Exercício Financeiro 2012	Transparência	Ata e lista de presenças: “[...] passou a todos a previsão da receita para o exercício de 2012, demonstrou por fonte de recurso, assim como a metodologia para cálculo da mesma, [...]”.(trecho constante nas quatro audiências realizadas”
	<i>Accountability</i>	-
Ano-Calendário 2012 Exercício Financeiro 2013	Transparência	<p>Convocação: “Audiência Pública para elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2013, para avaliação de cumprimento das metas fiscais relativa ao 2º quadrimestre de 2012 e avaliação da gestão dos direitos da criança e da adolescência”</p> <p>Ata e lista de presenças: “demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2012, demonstrar e avaliar a Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência relativos ao 2º quadrimestre de 2012 e audiência pública para a lei orçamentária anual para o exercício de 2013”.</p>
	<i>Accountability</i>	<p>Convocação: “Audiência Pública [...], para avaliação de cumprimento das metas fiscais relativa ao 2º quadrimestre de 2012 e avaliação da gestão dos direitos da criança e da adolescência”.</p> <p>Ata e lista de presenças: “demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2012, demonstrar e avaliar a Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência relativos ao 2º quadrimestre de 2012.”</p>

(continua)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2013 Exercício Financeiro 2014	Transparência	<p>Convocação: “Audiência Pública de avaliação do cumprimento das metas fiscais e avaliação da gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência relativa ao 2º quadrimestre de 2013 e da elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2014 [...]”</p> <p>Ata e Lista de Presenças: “avaliação do cumprimento das metas fiscais e avaliação da gestão dos direitos da criança e do adolescênciam relativa ao 2º quadrimestre de 2013 e da elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2014 [...]”</p>
	<i>Accountability</i>	<p>Convocação: “Audiência Pública de avaliação do cumprimento das metas fiscais e avaliação da gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência relativa ao 2º quadrimestre de 2013 [...]”</p> <p>Ata e Lista de Presenças: “avaliação do cumprimento das metas fiscais e avaliação da gestão dos direitos da criança e do adolescênciam relativa ao 2º quadrimestre de 2013 [...]”</p>
Ano-Calendário 2014 Exercício Financeiro 2015	Transparência	<p>Convocação: “Audiência Pública de avaliação do cumprimento das metas fiscais e avaliação da gestão dos direitos da criança e da adolescência, relativa ao segundo quadrimestre de 2014 e de apresentação e discussão da proposta da LOA para o exercício de 2015 [...]”</p> <p>Ata e Lista de Presenças: “avaliação de cumprimento das metas fiscais e avaliação da gestão dos direitos da criança e do adolescênciam relativa ao segundo quadrimestre de 2014 e de apresentação e discussão da proposta da LOA para o exercício de 2015 [...]”</p>
	<i>Accountability</i>	<p>Convocação: “Audiência Pública de avaliação do cumprimento das metas fiscais e avaliação da gestão dos direitos da criança e da adolescência, relativa ao segundo quadrimestre de 2014 [...]”</p> <p>Ata e Lista de Presenças: : “avaliação de cumprimento das metas fiscais e avaliação da gestão dos direitos da criança e do adolescênciam relativa ao segundo quadrimestre de 2014 [...]”</p>
Ano-Calendário 2015 Exercício Financeiro 2016	Transparência	Ata e lista de presenças: “com o objetivo de demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2015, demonstrar e avaliar a Gestão dos Direitos da Crianças e da Adolescência relativo ao 2º Quadrimestre de 2015, apresentação e discussão da proposta da LOA”

(conclusão)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
	<i>Accountability</i>	Ata e lista de presenças: “com o objetivo de demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 201, demonstrar e avaliar a Gestão dos Direitos da Crianças e da Adolescência relativo ao 2º Quadrimestre de 2015, [...]”
Ano-Calendário 2016 Exercício Financeiro 2017	Transparência	<p>Convocação “audiência pública de avaliação de cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2016, avaliação do relatório de gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência, relativa ao segundo quadrimestre de 2016 e de apresentação e discussão da proposta da LOA [...]”</p> <p>Lista de presença e ata: “com o objetivo de demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2016, demonstrar e avaliar a Gestão dos Direitos da Crianças e da Adolescência relativo ao 2º Quadrimestre de 2016, apresentação e discussão da proposta da LOA [...]”</p>
	<i>Accountability</i>	<p>Convocação: “audiência pública de avaliação de cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2016, avaliação do relatório de gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência, relativa ao segundo quadrimestre de 2016 [...]”</p> <p>Ata e Lista de presenças: “com o objetivo de demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2016, demonstrar e avaliar a Gestão dos Direitos da Crianças e da Adolescência relativo ao 2º Quadrimestre de 2016, [...]”</p>

Fonte: dados da pesquisa (2016).

Ao analisar o Quadro 8, observa-se que a Unidade de Registro “Transparência” é atendida ao conceder aos apropriadores o acesso à informação para exercício do controle social (COX; ARNOLD; VILLAMAYOR TOMÁS, 2010).

Para os anos de 2007 e 2008 a transparência foi atendida em decorrência do chamamento da população para assistirem a Audiência Pública de apresentação da Lei Orçamentária Anual.

A convocação, as atas e as listas de presenças dos anos 2009 a 2016 retratam uma alteração da postura municipal, unindo os atos de avaliação do cumprimento das metas fiscais do 2º quadrimestre do ano, discussão das metas e prioridades (LOA) do ano seguinte, e a avaliação da gestão dos direitos da criança e do adolescente. Esta mudança propiciou nos anos de 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016 a transparência do orçamento municipal.

Já para o ano de 2011, a transparência é contemplada quando da análise das atas que retraram o momento em que o orador descreve a previsão da receita, demonstra fonte de recursos e metodologia para cálculo.

No que compete a Unidade de Registro Accountability, Ostrom (1990) assevera que em um monitoramento eficaz tem-se monitores que prestam contas aos monitorados. O controle, a avaliação e a prestação de contas torna visível à comunidade o (des)cumprimento de regras. Constata-se do Quadro 8 que os anos 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016 preencheram a unidade de contexto.

4.1.6 Análise do Princípio 5, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016

A Categoria de Análise “Princípio 5 - Sanções graduais” foi subdividida na Unidades de Registro em Sanção Legal e Sanção Social. A análise dos dados é expressa no Quadro 9.

Quadro 9 - Análise do “Princípio 5 - Sanções graduais”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2007 Exercício Financeiro 2008	Sanção Legal	-
	Sanção Social	-
Ano-Calendário 2008 Exercício Financeiro 2009	Sanção Legal	-
	Sanção Social	-
Ano-Calendário 2009 Exercício Financeiro 2010	Sanção Legal	-
	Sanção Social	-
Ano-Calendário 2010 Exercício Financeiro 2011	Sanção Legal	-
	Sanção Social	-
Ano-Calendário 2011 Exercício Financeiro 2012	Sanção Legal	-
	Sanção Social	-
Ano-Calendário 2012 Exercício Financeiro 2013	Sanção Legal	-
	Sanção Social	-
Ano-Calendário 2013 Exercício Financeiro 2014	Sanção Legal	-
	Sanção Social	-
Ano-Calendário 2014 Exercício Financeiro 2015	Sanção Legal	-
	Sanção Social	-
Ano-Calendário 2015 Exercício Financeiro 2016	Sanção Legal	-
	Sanção Social	-
Ano-Calendário 2016 Exercício Financeiro 2017	Sanção Legal	-
	Sanção Social	-

Fonte: dados da pesquisa (2016).

No que diz respeito à Categoria de análise 5- Sanções graduais, observa-se que tanto a penalidade legal, a qual seria aplicada quando do descumprimento da previsão de realização de audiências públicas, quanto as de cunho social, que desmoralizariam os infratores ao expô-los publicamente em uma comunidade, nos documentos analisados, *corpus* para este estudo, não foram localizadas unidades de contexto com subsunção às unidades de registro em nenhum dos anos objeto de análise.

A LRF não consignou sanções à ausência de “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2000), nem tampouco consignou regras específicas para apuração de um descumprimento passível de sanção. Ostrom enfatiza a relação existente entre a aplicação de penalidades e o monitoramento tanto para as condições de recursos do sistema como a para a conduta dos apropriadores. (COX; ARNOLD; VILLAMAYOR TOMÁS, 2010; PEREZ, 2014).

4.1.7 Análise do Princípio 6, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016

A Categoria de Análise que comporta os mecanismos de resolução de conflitos possui como unidade de contexto a realização de audiências públicas. O contexto refere-se à inclusão de mecanismos de baixo custo para discutir e resolver as divergências. A análise dos dados está expressa no Quadro 10.

Quadro 10 - Análise do “Princípio 6 – Mecanismos de resolução de conflitos”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs

(continua)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2007 Exercício Financeiro 2008	Realização de audiências públicas	-
Ano-Calendário 2008 Exercício Financeiro 2009	Realização de audiências públicas	-
Ano-Calendário 2009 Exercício Financeiro 2010	Realização de audiências públicas	Convocação: “discussão das metas e prioridades da Administração Pública para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2010” Ata e Lista de Presença: “discussão das metas e prioridades da Administração Pública para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2010”
Ano-Calendário 2010 Exercício Financeiro 2011	Realização de audiências públicas	Convocação: “discussão das metas e prioridades da Administração Pública para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2011” Ata e Lista de Presença: “discussão das metas e prioridades da Administração Pública para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2011”
Ano-Calendário 2011 Exercício Financeiro 2012	Realização de audiências públicas	Matéria Jornalística: “[...] a Prefeitura de Quatro Barras está dando início às audiências públicas para o orçamento participativo – um momento de ouvir a população e garantir um espaço aberto para o debate e novas sugestões para os bairros”
Ano-Calendário 2012 Exercício Financeiro 2013	Realização de audiências públicas	-
Ano-Calendário 2013 Exercício Financeiro 2014	Realização de audiências públicas	Áudio: “Alguém mais quer fazer o uso da palavra? Ninguém? Está tudo lá transparente na internet, no site da Prefeitura. O PPA e a LDO já está lá, analiticamente vocês podem analisar tudo o que desejar. Está aberto ainda para até o dia 30 deste mês, nós temos que mandar, protocolar aqui na câmara o orçamento, mas ainda esta semana dá tempo se alguém quiser sugerir de mandar a sugestão. Eu só pediria que dirigisse ao prefeito as sugestões. [...]”.

(conclusão)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2014 Exercício Financeiro 2015	Realização de audiências públicas	<p>Convocação: “convoca, a população quatrobarrense e demais interessados para prestigiar a Audiência Pública de avaliação do cumprimento das Metas Fiscais do Segundo Quadrimestre de 2014, avaliação do Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e e da Adolescência relativa ao Segundo Quadrimestre de 2014 e de apresentação e discussão da proposta da LOA - Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2015 [...]”.</p> <p>Ata e Lista de Presenças: “[...] com o objetivo de [...] apresentação e discussão da proposta da LOA – Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2015”.</p>
Ano-Calendário 2015 Exercício Financeiro 2016	Realização de audiências públicas	<p>Ata e Lista de Presenças: “[...] com o objetivo de [...] apresentação e discussão da proposta da LOA – Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2015”.</p> <p>Áudio: “se ninguém quer usar a palavra... a Viviane quer fazer uso da palavra? Os colegas? Algum secretário? Ninguém? Édina? Eu disse tudo? Então muito obrigado.”</p>
Ano-Calendário 2016 Exercício Financeiro 2017	Realização de audiências públicas	<p>Convocação: “convoca, a população quatrobarrense e demais interessados para prestigiar a Audiência Pública de avaliação do cumprimento das Metas fiscais do Segundo Quadrimestre de 2016, avaliação do Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e e da Adolescência relativo ao Segundo Quadrimestre de 2016 e de apresentação e discussão da proposta da LOA - Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2017 [...]”.</p> <p>Ata e Lista de Presenças: “[...] com o objetivo de [...] apresentação e discussão da proposta da LOA – Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2016”</p>

Fonte: dados da pesquisa (2016).

Para a Categoria de análise “Princípio 6 – Mecanismos de resolução de conflitos”, parte-se da ausência de preenchimento da unidade de contexto nos anos de 2007 e 2008. Mesmo que as audiências públicas tenham ocorrido, o uso da expressão “convoca a todos para assistirem” (questão já abordada no Quadro 5) dá margem à interpretação de que não ocorreram discussões com o propósito da inclusão de mecanismos de baixo custo para resolução de divergências. Este mesmo argumento pode ser utilizado quando da audiência pública de 2012.

Individa-se o ano de 2011 pelo fato de que foram realizadas reuniões em quatro bairros que, em conformidade com a matéria jornalística, os encontros objetivavam “[...] audiências públicas para o orçamento participativo – um momento de ouvir a população e garantir um espaço aberto para o debate e novas sugestões para os bairros”. Contudo, ao nos reportarmos às quatro atas que contemplam a descrição da reunião dos quatro bairros, tem-se a seguinte descrição

após explanou sobre a previsão das despesas demonstrando o percentual a ser aplicado por função de governo para manter os projetos existentes, explicando que as projeções das despesas não estão fechados e para proceder seu encerramento a administração municipal em conformidade com a legislação vigente, quer receber sugestões de melhorias almejadas pela população presente, sendo repassado aos presentes um formulário contendo dados pessoais e espaço para sugestões, as quais forma preenchidas e entregues para análise quanto a demanda e legalidade.

Este procedimento fragiliza a existência de mecanismos de resolução de conflitos. Os anos de 2013 e 2015 também se valeram de expressões que remetem a uma possível não participação em termos de discussão. Contudo os áudios analisados apontam para um interlocutor instigando os presentes à manifestação (questão já abordada no Quadro 5). Os anos de 2009, 2010 e 2014 possuem características que correspondem à existência de mecanismos de resolução de conflitos.

4.1.8 Análise do Princípio 7, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016

No Quadro 11 averigua-se a postura dos governantes no tocante ao reconhecimento dos direitos de auto-organização. Na análise da Categoria “Princípio 7 - Reconhecimento dos direitos de auto-organização”, tem-se a unidade de registro vontade política.

Quadro 11 - Análise do “Princípio 7 - Reconhecimento dos direitos de auto-organização”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs

(continua)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2007 Exercício Financeiro 2008	Vontade Política	-
Ano-Calendário 2008 Exercício Financeiro 2009	Vontade Política	-
Ano-Calendário 2009 Exercício Financeiro 2010	Vontade Política	Convocação: “discussão das metas e prioridades da Administração Pública para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2010” Ata e Lista de Presença: “discussão das metas e prioridades da Administração Pública para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2010”
Ano-Calendário 2010 Exercício Financeiro 2011	Vontade Política	Convocação: “discussão das metas e prioridades da Administração Pública para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2011” Ata e Lista de Presença: “discussão das metas e prioridades da Administração Pública para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2011”
Ano-Calendário 2011 Exercício Financeiro 2012	Vontade Política	Matéria Jornalística: “[...] a Prefeitura de Quatro Barras está dando início às audiências públicas para o orçamento participativo – um momento de ouvir a população e garantir um espaço aberto para o debate e novas sugestões para os bairros”
Ano-Calendário 2012 Exercício Financeiro 2013	Vontade Política	-
Ano-Calendário 2013 Exercício Financeiro 2014	Vontade Política	Áudio: “Alguém mais quer fazer o uso da palavra? Ninguém? Está tudo lá transparente na internet, no site da Prefeitura. O PPA e a LDO já está lá, analiticamente vocês podem analisar tudo o que desejar. Está aberto ainda para até o dia 30 deste mês, nós temos que mandar, protocolar aqui na câmara o orçamento, mas ainda esta semana dá tempo se alguém quiser sugerir de mandar a sugestão. Eu só pediria que dirigisse ao prefeito as sugestões. [...]”.

(conclusão)

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2014 Exercício Financeiro 2015	Vontade Política	<p>Convocação: “convoca, a população quatrobarrense e demais interessados para prestigiar a Audiência Pública de avaliação do cumprimento das Metas Fiscais do Segundo Quadrimestre de 2014, avaliação do Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e e da Adolescência relativa ao Segundo Quadrimestre de 2014 e de apresentação e discussão da proposta da LOA - Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2015 [...]”.</p> <p>Ata e Lista de Presenças: “[...] com o objetivo de [...] apresentação e discussão da proposta da LOA – Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2015”.</p>
Ano-Calendário 2015 Exercício Financeiro 2016	Vontade Política	<p>Ata e Lista de Presenças: “[...] com o objetivo de [...] apresentação e discussão da proposta da LOA – Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2015”.</p> <p>Áudio: “se ninguém quer usar a palavra... a Viviane quer fazer uso da palavra? Os colegas? Algum secretário? Ninguém? Édina? Eu disse tudo? Então muito obrigado.”</p>
Ano-Calendário 2016 Exercício Financeiro 2017	Vontade Política	<p>Convocação: “convoca, a população quatrobarrense e demais interessados para prestigiar a Audiência Pública de avaliação do cumprimento das Metas fiscais do Segundo Quadrimestre de 2016, avaliação do Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e e da Adolescência relativo ao Segundo Quadrimestre de 2016 e de apresentação e discussão da proposta da LOA - Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2017 [...]”.</p> <p>Ata e Lista de Presenças: “[...] com o objetivo de [...] apresentação e discussão da proposta da LOA – Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2016”</p>

Fonte: dados da pesquisa (2016).

Para que ocorra o reconhecimento dos direitos de auto-organização, é necessário que os governos locais admitam a existência da necessidade de envolvimento de cidadãos e instituições na fixação de regras, ou seja, elaborar aquelas a serem aplicadas na distribuição do recurso de bem comum. Por consequência, afasta-se a situação de que tão somente os funcionários do governo podem fazê-las e a possibilidade de um colapso (OSTROM, 1999; VILLAMAYOR-TOMAS *et al*, 2016).

Na análise da Categoria de Análise “Princípio 7. Reconhecimento dos Direitos de Auto-organização”, a Unidade de Registro “Vontade política” pode ser visualizada nos anos 2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015 e 2016.

Os anos de 2007 e 2008 deixaram de atender a unidade de registro em comento por apresentarem em suas convocações a utilização da expressão “assistirem”, o que contrapõe-se ao reconhecimento da auto-organização. Situação assemelhada ocorreu em 2012 com o uso da expressão “prestigiar”.

Os anos de 2013 e 2015 são individualizados pela forma como se deu cumprimento à referida Categoria de Registro. O ano de 2015 não possui documento que comprove a convocação. No entanto, a Ata, Lista de Presenças e o Áudio admitem que as partes participaram da concepção das regras. Já para o ano de 2013, para o qual a convocação trouxe a expressão “prestigiar” (analisada no Quadro 5), foi possibilitado aos presentes à audiência pública manifestarem-se naquele momento ou via encaminhamento posterior de sugestões, constatação que foi extraída do áudio.

O ano de 2011 caracterizou-se pela convocação da população via matéria jornalística, a qual incita o debate e expressa a vontade política em se reconhecer a existência de mecanismos de governança local, retirando a exclusividade dos funcionários governamentais em fazer regras.

4.1.9 Análise do Princípio 8, relativo às audiências públicas da LOA nos anos 2007 a 2016

No Quadro 12 averigua-se a gestão dos recursos em menor e maior escala.

Quadro 12 - Análise do “Princípio 8 - Instituições aninhadas”, relativo às audiências públicas ocorridas nos anos 2007 a 2016, para elaboração das metas e prioridades para as LOAs

Ano-Calendário Exercício Financeiro	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Ano-Calendário 2007 Exercício Financeiro 2008	Gestão dos recursos em maior escala	-
	Gestão dos recursos em menor escala	-
Ano-Calendário 2008 Exercício Financeiro 2009	Gestão dos recursos em maior escala	-
	Gestão dos recursos em menor escala	-
Ano-Calendário 2009 Exercício Financeiro 2010	Gestão dos recursos em maior escala	-
	Gestão dos recursos em menor escala	-
Ano-Calendário 2010 Exercício Financeiro 2011	Gestão dos recursos em maior escala	-
	Gestão dos recursos em menor escala	-
Ano-Calendário 2011 Exercício Financeiro 2012	Gestão dos recursos em maior escala	-
	Gestão dos recursos em menor escala	-
Ano-Calendário 2012 Exercício Financeiro 2013	Gestão dos recursos em maior escala	-
	Gestão dos recursos em menor escala	-
Ano-Calendário 2013 Exercício Financeiro 2014	Gestão dos recursos em maior escala	-
	Gestão dos recursos em menor escala	-
Ano-Calendário 2014 Exercício Financeiro 2015	Gestão dos recursos em maior escala	-
	Gestão dos recursos em menor escala	-
Ano-Calendário 2015 Exercício Financeiro 2016	Gestão dos recursos em maior escala	-
	Gestão dos recursos em menor escala	-
Ano-Calendário 2016 Exercício Financeiro 2017	Gestão dos recursos em maior escala	-
	Gestão dos recursos em menor escala	-

Fonte: dados da pesquisa (2016).

Este princípio diz respeito ao contexto das relações. Cox, Arnold e Villamayor Tomás (2010) expõem que o aninhamento de funções de governança entre os diferentes níveis de organização social permite a divisão de problemas e tarefas em partes menores. Estes podem ser resolvidos por pequenos grupos e organizações a custos reduzidos de transação. O Quadro 12 demonstra a ausência de preenchimento deste princípio nos anos de 2007 a 2016.

Analisando-se o Quadro 10, verifica-se que, no ano de 2011, ocorreram reuniões para deliberar sobre o orçamento participativo em quatro bairros da cidade de Quatro Barras. No entanto, não foi possível averiguar se a ação tratava de desenvolver a realização de audiência pública descentralizada ao nível de governança local, visto que não houve a realização em escala maior, inclusive para eliminar as contradições com as regras e ou ações que ocorreram nestas escalas menores (COX; ARNOLD; VILLAMAYOR-TOMÁS, 2010). Ainda, devido a falta de documentos, não foi possível tecer considerações quanto ao motivo de seleção dos bairros Centro, Colônia Maria José, Borda do Campo e Jardim Menino Deus, visto que o município possui 15 bairros.

4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir da apresentação documental - Quadros 05 a 12 duas possíveis formas de análise dos resultados sobressaem-se: na primeira, os dados recolhidos foram submetidos a uma análise de frequência, tendo em vista que “a importância de uma unidade de registro aumenta com a frequência de aparição” (BARDIN, 2011, p. 138). A segunda foi realizada a partir da ocorrência dos elementos das unidades de registro, por intermédio de uma análise que cotejou três gestões administrativas completas, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012, e uma em andamento 2013 a 2016.

4.2.1 Análise de frequência

Neste caso, a análise foi realizada a partir da contagem da frequência do aparecimento das unidades de registro, o que possibilitou perceber a importância dada à ação coletiva pelo arranjo institucional (quatrobarrense), existente na fase de implementação das políticas públicas, quando da elaboração da lei orçamentária anual.

De acordo com o Quadro 1, são treze unidades de registro a serem buscadas nos anos de 2000 a 2016. Bardin (2011), na regra de enumeração, define que é possível dizer que a importância de uma unidade de registro aumenta com a frequência de aparição.

Quadro 13 - Frequência de aparecimento das unidades de registro nas normas analisadas

Unidades de Registro	Frequência
Nome	
Área de atuação / circunscrição política	10
Cidadãos e instituições da sociedade	7
Coerência entre regras e condições	9
Coerência entre as regras de apropriação e provisão	1
Participação popular	7
Transparência	10
<i>Accountability</i>	7
Sanção legal	0
Sanção social	0
Realização de audiências públicas	7
Vontade política	7
Gestão dos recursos em maior escala	0
Gestão dos recursos em menor escala	0

Fonte: dados da pesquisa (2016).

O Quadro 1 demonstra a frequência em que as unidades de registro apareceram na análise documental. Pode-se constatar a importância concedida à “Área de atuação / circunscrição política” e à “Transparência”.

No que compete à “Área de atuação/circunscrição política”, o arranjo institucional existente dá importância ao conceito de Ostrom (1999), uma vez que a frequência de dez aparições sustenta a existência de definição dos limites do

recurso – o orçamento municipal (PEREZ, 2014; SIMÕES; MACEDO; BABO, 2011).

A definição de limites pode ser pensada como um primeiro passo na organização para decisão conjunta – Estado e cidadãos -, quando da ação coletiva, pois segundo Ostrom (1999), enquanto os limites de um recurso são incertos, ninguém sabe o que eles estão a gerir ou para quem.

No tocante à “Transparência”, esta computa o mesmo total de aparições – dez. Monitorar refere-se ao controle social, fazendo com que o descumprimento de regras e seus efeitos sejam visíveis à comunidade (COX; ARNOLD; VILLAMAYOR-TOMÁS, 2010). Contudo, Ostrom (1990) assevera que para o monitoramento ser eficaz, os administradores devem prestar contas ao administrado, facilitando, dessa forma, a eficácia dos mecanismos de aplicação da regra, o que vem ao encontro da “*Accountability*”, unidade de registro que computou sete frequências de aparição. Assim, os registros apontam que Prefeitura Municipal de Quatro Barras possibilitou o acesso à transparência, o que poderia afastar a possibilidade de apropriação da *res publica* em proveito dos administradores.

O Quadro1 também traz como resultado a unidade de registro “Coerência entre regras e condições”. O cômputo de nove aparições indicaria que o arranjo institucional existente segue adaptado a um contexto local do onde, do como e do quando (FLEISCHMAN *et al*, 2014). Proceder com adaptações indica, no dizer de Cox, Arnold e Villamayor-Tomás (2010), motivar os usuários a cumprir regras, visto serem entendidas como viáveis e percebidas como justas.

Com sete registros, encontra-se a unidade “Vontade Política”, para a qual Villamayor-Tomas *et al* (2016) registra a existência da necessidade de aceitação de governança local pelas autoridades superiores. Por consequência, afasta-se a situação de que tão somente os funcionários do governo podem fazer regras e a possibilidade de um colapso (OSTROM, 1999).

As Unidade de registro “Cidadãos e instituições da sociedade”, “Realização de audiências públicas” e “Participação popular”, computam sete registros cada. A doutrina instrui que compete aos governos locais incitar o debate, a discussão e a participação dos cidadãos quando da implementação de

políticas públicas, entendendo que a adoção das formas de orçamento participativo ficam a critério do ente federado (FONSECA, 2007; SOUZA, 2004).

A unidade de registro “Cidadãos e instituições da sociedade” possui como unidade de contexto a clara demarcação das fronteiras dos utilizadores dos recursos de bem comum. A seu turno, a “Participação popular” confere às partes afetadas pelas regras a oportunidade de participar nas suas concepções, o que se faz por intermédio da “Realização de audiência pública”, mecanismo de baixo custo para discutir e resolver as divergências.

A princípio, o aparecimento destas três unidades de registro em cerca de 41 % dos anos analisados, propicia o entendimento de que a atitude de gestores desatendeu a previsão legalmente imposta. Tal postura poderia ser associada a dois fatores que convergem: a uma visão que reforça o tipo clássico de democracia representativa (SOUZA, 2000) e o “planejamento como um processo técnico, governamental, de carácter económico e visionário” (OLIVEIRA, 2006, p.281).

Observa-se que o cômputo de sete registros para cada unidade, contabiliza um significativo aparecimento em relação às demais unidades de registro. No entanto, uma baixa proporção quando relacionada à frequência de aparecimento nos anos em análise.

“Coerência entre as regras de apropriação e provisão”, aparece computada somente uma vez no Quadro 1. Esta categoria de análise refere-se a expectativa de que os benefícios derivados da participação e adesão ao tratamento de base comunitária irão exceder os custos dos investimentos e dedicação em tais atividades.

A conclusão a que se chega, a partir desta análise frequencial que buscou caracterizar a importância dada pelo arranjo institucional à ação coletiva na elaboração do orçamento público do Município de Quatro Barras é a de que o Município em estudo possui delimitada sua “Área de atuação/circunscrição política” (dez aparições), o que faz com que se consiga monitorar o recurso comum. Esta situação possui ligação direta com a “Transparência” e com a “*Accountability*”, as quais computaram dez e seis frequências, respectivamente.

No que se refere à adaptação das regras do onde, do como e do quando (FLEISCHMAN *et al*, 2014), Quatro Barras também concede atenção, fato que deveria motivar o usuário cidadão à cumprí-las.

No entanto, por mais que pudesse ocorrer a “Vontade política” em reconhecer os direitos de auto-organização, infere-se do Quadro 1, uma considerável redução de frequência dos itens correspondentes aos conceitos de clara demarcação dos cidadãos e o possibilitar de discussões, correspondentes às unidades “Cidadãos e instituições da sociedade”, “Participação popular” e “Realização de audiências públicas”, as quais apresentam sete aparições, correspondente a 41,17% dos anos analisados (2000 a 2016). O dado exposto pode relacionar-se com a expectativa de que os benefícios derivados da participação pudessem exceder os custos dos investimentos e dedicação em tais atividades, unidade que apresentou somente um registro.

Não basta a lei avigorar o princípio de participação, não basta os entes federados criarem mecanismos de participação. Isso não se revela suficiente para que ocorra a discussão sobre o emprego dos bens comuns. Dizendo de outro modo, o envolvimento do munícipe que se reflete na exposição de ideias, que ouve e coopera com o comum em conjunto com a administração é quem poderá transformar a situação de governo representativo em participativo.

4.2.2 Análise das gestões

Neste caso, a observação foi realizada a partir da ocorrência dos elementos das unidades de registro, por intermédio de uma análise que cotejou três gestões administrativas completas, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012, e uma em andamento 2013 a 2016, o que possibilitou perceber a importância dada à ação coletiva pelo arranjo institucional (quatrobarrense) existente na fase de implementação das políticas públicas, quando da elaboração da lei orçamentária anual. O quadro expressa, conforme análise documental realizada, as unidades de contexto atendidas.

Quadro 14 – Unidades de Registro atendidas nas gestões 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012 e 2013-2016

Categoria de Análise	Unidades de Registro	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano
	Nome	2000 a 2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Princípio 1. Limites claros dos recursos e dos apropriadores	Área de atuação / circunscrição política		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Cidadãos e instituições da sociedade				X	X	X	X	X	X		X
Princípio 2. Coerência com as condições locais	Coerência entre regras e condições		X	X	X	X	X	X	X	X		X
	Coerência entre as regras de apropriação e provisão						X					
Princípio 3. Arranjos oriundos de escolha coletiva	Participação popular				X	X	X		X	X	X	X
Princípio 4. Monitoramento	Transparência		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	<i>Accountability</i>				X	X		X	X	X	X	X
Princípio 5. Sanções graduais	Sanção legal											
	Sanção social											
Princípio 6. Mecanismos de resolução de conflitos	Realização de audiências públicas				X	X	X		X	X	X	X
Princípio 7. Reconhecimento dos direitos de auto-organização	Vontade política				X	X	X		X	X	X	X
Princípio 8. Instituições aninhadas	Gestão dos recursos em maior escala											
	Gestão dos recursos em menor escala											

Fonte: dados da pesquisa (2016).

No que se refere à gestão 2001-2004, observa-se a ausência de preenchimento das unidades de registro.

Os registros constantes do Quadro 4 (leis orçamentárias aprovadas para o período em questão) indicam que as políticas públicas eleitas e os aportes financeiros consignados, em suas etapas determinadas no *Policy Cycle* proposto por Frey (2000), partiram de prioridades fixadas somente pelos gestores públicos. Utilizando-se dos referenciais trazidos pelos Princípios de *Design* de Ostrom (2005), pode ser constatado que a administração municipal no período em questão, afastou o reconhecimento dos direitos de auto-organização impondo regras e deixando o cidadão alheio à elaboração do orçamento, não lhe possibilitando a eleição de prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados.

Desse modo, o arranjo institucional manifesto ocorrido nos anos 2001 a 2004, para elaboração das metas e prioridades para as Leis Orçamentárias Anuais, não deram assento à ação coletiva expressa pelo preenchimento dos Princípios de *Design*, os quais, segundo Elinor Ostrom, trilhariam o eixo da administração pública para significativos resultados de gestão.

O mesmo ocorre nos anos de 2005 e 2006, respectivos dois primeiros anos da gestão 2005-2008. Já no que concerne aos dois últimos anos dessa gestão, 2007 e 2008, o arranjo institucional municipal diferiu dos anos anteriores. Do Quadro 14 observa-se o preenchimento das Unidades de Registro “Área de atuação/Circunscrição política”, “Coerência entre regras e condições” e “Transparência”.

Vinculam-se estas ocorrências à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto das Cidades, que trouxe em seu art. 41 a obrigatoriedade de Municípios integrantes de regiões metropolitanas, em um prazo de cinco anos, contados de sua vigência, aprovar seus planos diretores, um instrumento de planejamento municipal. No caso do Município de Quatro Barras, a normativa é atendida em 15 de agosto de 2006, com a aprovação do Plano Diretor Municipal, que especifica o processo de planejamento municipal, o qual compreende gestões orçamentárias participativas, incluindo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual (QUATRO BARRAS, 2006).

Para a gestão 2009-2012, acrescenta-se o fato de que, juntamente à realização da Audiências Públicas para discussão de metas e prioridades para a

LOA, ocorriam os atos de avaliação do cumprimento das metas fiscais do 2º quadrimestre do ano e a avaliação da gestão dos direitos da criança e do adolescente. Tal proceder contribuiu para o preenchimento das unidades de registro.

Nesta gestão, no ano de 2011, observa-se o preenchimento da “Coerência entre as regras de apropriação e provisão” que pode ter sido instigada por meio da matéria jornalística, conforme se pode observar:

[...] um momento para ouvir a população e garantir um espaço aberto para o debate e novas sugestões para os bairros. [...] a audiência será uma oportunidade para ouvir a população e colocar em prática as prioridades apontadas. ‘Queremos planejar junto com a população as ações para 2012 e atender as reais necessidades dos bairros. Para isso nada melhor do que ouvir a comunidade que conhece melhor do que ninguém o que pode ser melhorado em cada região’.

Na gestão ora analisada, nos quatro anos que a compõem, o Quadro 14 expressa que 04 das 13 unidades de registro - “Área de atuação/Circunscrição política”, “Cidadãos e instituições da sociedade”, “Coerência entre regras e condições” e “Transparência” -, foram preenchidas em todos os anos que englobam a gestão. Contudo, os desígnios de Ostrom não agregaram a tabela em sua integralidade.

Quanto à gestão 2013-2016, as unidades de contexto preenchidas em sua totalidade são em maior número se comparadas à gestão anterior, sendo: “Área de atuação/Circunscrição política”, “Participação popular”, “Transparência”, “*Accountability*”, “Realização de Audiências Públicas” e “Vontade política”.

Além da totalidade, outro fato que distingue os dois exercícios, é que as unidades de registro preenchidas em sua totalidade pelos anos 2009 a 2016 são diversas. As unidades “participação popular”, “*Accountability*”, “Realização de Audiências Públicas” e “Vontade Política” foram atendidas em todos os anos da gestão 2013-2016.

No Quadro 14 transparece que as gestões analisadas - 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012 e 2013-2016, não preencheram, em nenhuma das gestões ou anos, todas as unidades de registro, fato que corrobora para que se constate a ausência de ação coletiva.

5 CONCLUSÃO

Neste último capítulo demonstrar-se-á o atendimento aos objetivos propostos. Na sequência serão expostas as contribuições da presente pesquisa à compreensão do cenário analisado. Por fim, algumas sugestões para estudos futuros acerca dos temas aqui abordados.

5.1 ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS DA PESQUISA

Considera-se que os objetivos elencados na introdução ao presente trabalho foram alcançados. O objetivo geral compreendia “avaliar a ação coletiva na elaboração de orçamento público do Município de Quatro Barras (Paraná - Brasil), a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - 2000-2016”. Essa etapa foi efetivada sob duas perspectivas de análise dos resultados: do ponto de vista da importância dada às unidades de registro por parte dos envolvidos na fase de implementação das políticas públicas, quando da elaboração da lei orçamentária anual; e por intermédio de uma análise que cotejou três gestões administrativas completas, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012, e uma em andamento 2013 a 2016. A soma dessas análises levou ao cumprimento do objetivo geral.

A conclusão a que se chega, a partir desta análise frequencial que buscou caracterizar a importância dada pelo arranjo institucional à ação coletiva na elaboração do orçamento público do Município de Quatro Barras é a de que o arranjo institucional existente reconhece o atendimento da necessidade de que haja ação coletiva no exercício da democracia, conforme estabelecido na LRF e na CF.

Contudo, há uma baixa frequência de preenchimento das características – Princípios de *Design*. Assim, não basta a lei avigorar o princípio de participação, não basta os entes federados criarem mecanismos de participação. Isso não se revela suficiente para que ocorra a discussão sobre o emprego dos bens comuns.

No que tange ao segundo aspecto, concluiu-se que a implementação de políticas públicas no município individuado, quando da elaboração da LOA,

passaram três fases que refletem a dinâmica dos arranjos institucionais existentes. A primeira fase compreende os anos da gestão 2001-2004 e os anos 2005 e 2006 (gestão 2005-2008), na qual se observa uma total ausência de atendimento das características que, segundo Ostrom, levariam a resultados positivos de gestão, estando, portanto, e inclusive, em desacordo com a legislação que preconiza a necessidade de audiência pública e participação popular na elaboração da LOA.

A gestão 2005-2008, em seus dois últimos anos, apresentou o preenchimento de três unidades de registro, dando a dinâmica de realização de audiências públicas. Provavelmente, a realização de audiências acerca da LOA foi impulsionada pela aprovação do Plano Diretor Municipal, o qual veio reforçar a obrigatoriedade da participação popular nos processos orçamentários. Entretanto, as políticas públicas e os aportes financeiros consignados partiram de prioridades fixadas somente pelos gestores públicos.

Utilizando-se dos referenciais trazidos pelos Princípios de *Design* (OSTROM, 2005), pode ser constatado que a administração municipal nas fases em questão, afastou o reconhecimento dos direitos de auto-organização, impondo regras e deixando o cidadão alheio à elaboração do orçamento, não lhe possibilitando a eleição de prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados.

A terceira fase é constituída pela gestão 2009-2012 e da gestão em andamento 2013-2016, que aponta para um crescente preenchimento das unidades de registro, consolidando alguns dos Princípios de *Design* indicadores de positivos resultados de gestão. Vê-se que os gestores criaram mecanismos de participação, porém a falta de preenchimento do conjunto de unidades de registro demonstra que a discussão acerca das metas e prioridades para a Lei Orçamentária Anual ainda fica a cargo dos gestores municipais, uma vez que os princípios funcionam de forma integrada, e para se garantir a ação coletiva faz-se necessário o preenchimento integral dos oito Princípios de Design propostos por Elinor Ostrom, que trilhariam o eixo da administração pública para significativos resultados de gestão.

Com relação aos objetivos específicos, o primeiro, que se constituiu em “definir categorias para a análise de ação coletiva a partir dos Princípios de *Design* de Elinor Ostrom” foi obtido por intermédio da revisão bibliográfica. O referencial teórico valeu-se das técnicas de Bardin, permitindo a elaboração de categorias para

a análise de ações coletivas, compreendendo as regularidades institucionais presentes nos sistemas que tiveram duração de longos períodos.

O segundo objetivo, o de “apresentar o processo de elaboração do orçamento público municipal” logrou êxito por meio de três desdobramentos: Lei de Responsabilidade Fiscal, fluxograma das etapas do trâmite da LOA no Município de Quatro Barras e análise do aporte documental fornecido pelas entidades Prefeitura e Câmara Municipal daquele município nos anos de 2000 a 2016, que correspondem as audiências públicas relativas à LOA. Estes dois últimos desdobramentos tangenciam o terceiro e último escopo, que consistiu em “Caracterizar a operacionalização de processos de elaboração de orçamento do Município de Quatro Barras (Paraná - Brasil), sob a perspectiva das categorias definidas para a análise da ação coletiva” que se concretizou por intermédio dos documentos que constituem subsídio para a análise das unidades de contexto.

Por fim, a análise dos resultados somado ao cumprimento dos objetivos específicos responderia ao questionamento que ínsita essa pesquisa: Como se dá a ação coletiva na elaboração do orçamento público no município de Quatro Barras? É possível afirmar que a legislação trouxe a possibilidade (obrigatoriedade) de participação popular na elaboração do orçamento público municipal, e a Prefeitura faz uso de mecanismos na tentativa de contemplar a legislação realizando audiências públicas, para as quais ocorre o chamado da população por intermédio da publicação em jornal oficial, de circulação diária, que contempla o local, o horário e a data em que ocorrerá a discussão das metas e prioridades para a Lei Orçamentária Anual.

No entanto, o aporte teórico trazido por Elinor Ostrom indica que a ação coletiva no Município de Quatro Barras é, utilizando-se dos dizeres de Marcelo Lopez de Souza, uma pseudoparticipação e que a ausência do preenchimento das unidades de registro se traduz em ausência de ação coletiva.

5.2 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

Da pesquisa surgem as reflexões sobre o arranjo institucional existente a qual evidencia que, apesar de a Lei Complementar 101/2000 prever a

obrigatoriedade de participação popular na elaboração do orçamento público, o intento de uma ação coletiva somente transparece nos anos de 2007 a 2016, em que os registros demonstraram uma possibilidade de co-gestão Estado-sociedade, não estando ainda de acordo com as ideais de autonomia e autodeterminação da sociedade na produção do seu espaço, mas avançando no sentido de participação popular. Faz-se, então, necessário extrapolar a esfera técnica, ou seja, trazer o cidadão como partícipe na elaboração das políticas públicas, o que poderia reverberar em experiências de ação coletiva, só possíveis nos marcos de uma transformação social mais profunda.

Outra contribuição a ser posta em tela é o fato de que quando ocorrem, no município de Quatro Barras, as audiências com a chamada da população não se pode afirmar e ou confirmar sua efetividade, uma vez que a falta de uma sistematização que garanta a fixação de formas para a realização da participação popular acaba por conceder aos administradores uma gama de possibilidades, que culminam em subjetividade quanto ao cumprimento das exigências legais, deixando margem para que a “pseudoparticipação” possa ser interpretada como participação. Dizendo de outro modo, a baixa participação é, para fins de lei considerada participação, ou ainda, conforme apontam os registros realizados via áudio, quando o interlocutor pergunta para os participantes o encaminhamento de sugestões, o público, na maioria das vezes, não se manifesta. Este fato pode estar ligado a questões relativas à faixa etária, renda, gênero, falta de preparo da população para decidir sobre os assuntos e, em especial a legalidade da participação e a tensão entre o que caracteriza a participação direta e a representação. Utilizando-se das inquietações de Souza (2006b), deixam-se os questionamentos: com o que se vai querer colaborar — com a legitimação e a produção das ‘prisões’... ou com a construção das novas ‘ágoras’ e de um mundo que as torne possíveis?

Por fim, a revisão derivada do estado da arte – Lei de Responsabilidade Fiscal, participação popular e a ausência de formas definidas para o exercício da democracia participativa -, deu assento aos Princípios de *Design*, os quais trilham o eixo da administração pública para significativos resultados de gestão. Assim, esta pesquisa contribuiu para diagnosticar que os arranjos institucionais presentes no município de Quatro Barras apontam para a necessidade de mudança de postura dos administradores e atores envolvidos no processo de implementação das políticas públicas.

5.3 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Embora a primeira impressão sobre a ação coletiva na elaboração de orçamento público do Município de Quatro Barras (Paraná - Brasil) a partir da edição da Lei de Responsabilidade - 2000-2016, seria a de que o arranjo institucional incentiva a ação coletiva, de posse dos dados levantados reconheceu-se uma estrutura fragilizada, que necessita de mecanismos que perpassem desde a divulgação até a concretização das audiências. Quais, como e por que podem ser constituídos estes dispositivos é objeto a ser estudado em trabalhos futuros.

Não foi objeto desta pesquisa a possibilidade de que os atores envolvidos com a implementação dessas políticas fossem entrevistados e mostrassem seu posicionamento perante a realidade analisada. Diante disso, não foi possível explicar o porquê da ausência de opiniões e formulação de sugestões por parte dos participantes. Nesse sentido, como sugestão para trabalhos futuros, é preciso aprofundar-se em questões que são merecedoras de estudos mais intensificados, tais como níveis diferenciados de participação, assuntos que se relacionam com o perfil do participante - a faixa etária, a renda, o gênero, a escolarização, a falta de conscientização e, aqui, poder-se-ia acrescentar a tecnicidade e a didática com as quais os assuntos são levados a conhecimento e quem medeia a interlocução. Para tanto, a utilização dos Princípios de *design* propostos por Elinor Ostrom seria de grande valia para estudos futuros, nestas e em outras constituições e arranjos institucionais, inclusive em outros municípios, por trilharem o eixo da participação popular para, significativos resultados de gestão.

Os estudiosos coadunam com o entendimento de que o orçamento participativo é uma realidade a ser posta em prática, mas requer discussão e análise dos aspectos teóricos e práticos, ancorados em singularidades que permeiam o tema. Neste processo de aperfeiçoamento, faz-se necessário uma busca constante de aprimoramento, afim de que a prática do OP adquira funcionalidade e produza resultados eficazes para toda a população.

REFERÊNCIAS

ARARAL, Eduardo. Zangieras old 400-year the from evidence and Williamson and Ostrom Coase, from Insights adaptation: climate to approach cost transaction. **A Environmental science & policy**. v. 25, p.147-15, 2013. Disponível em: <<http://lkyspp.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2013/04/Environmental-Science-Policy-25-2013-147-%E2%80%93156.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

ARVETE, Paulo Roberto; AVELINO, George; LUCINDA, Claudio Ribeiro. **Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros**. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612008000400004&lang=pt>. Acesso em: 12 mai. 2016.

ASAZU, Cláudia Y; ABRUCIO, Fernando L. A gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): a construção de uma agenda. São Paulo: **ENANPAD**, 2003. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/POP/2003_POP1361.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2016.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro. 2002. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/publicacoes/12479_cached.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.

AVRITZER, Leonardo (org.). Experiências nacionais de participação social. **Coleção Democracia Participativa**. São Paulo: Cortez, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. Atualizadora Misabel Machado Derzi. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BIRCK, Luiz Gilberto. SHIKIDA, Pery Francisco Assis. SCHALLENBERGER, Ernesto. The councilon fiscal responsibilitylaw. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios-FECAP**. ano 6, n. 16, p. 15-28, dez. 2004. Disponível em: <<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-77950550670&partnerID=40&md5=7e0109046bed2d74f9609e0b77065129>>. Acesso em: 8 mai. 2016.

BLOMKVIST, Pär; LARSSON, Jesper. TI An analytical framework for common-pool resource-large technical system (CPR-LTS) constellations. **SO INTERNATIONAL JOURNAL OF THE COMMONS**. SN 1875-0281, v. 7, is. 1, p. 113-139, 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/284134660_An_analytical_framework_for_common-pool_resource-large_technical_system_CPR-LTS_constellations?_sg=n_sNAn_n2UI5SPFwMdQRX>.

8t6tXCnKytn5AwL3SbAAciyPlhMQtbLNMmXVDA-aaygiDVxkV7iNLTZAO
CatwZ3pg>. Acesso em 25 mai. 2016.

BONACIM, Carlos Alberto Grespan; DE ARAÚJO, Adriana Maria Procópio; PORTO, Antônio José Maristrello. The trade-off between income distribution and the capacity of governmental public investment in Brazil. **International Journal of Business and Systems Research**. p.49-66, 2015. Disponível em:
<<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84921033305&partnerID=40&md5=9289d7cf1aae5aa7aef73a3f8277bc5d>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. **A arte da pesquisa**. São Paulo: Martins Fonte, 2005

BORGES, Thiago Bernardo; MARIO, Poueri do Carmo; CARDOSO, Ricardo Lopes; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Desmistificação do regime contábil de competência. **Rev. Adm. Pública [online]**. v.44, n.4, p.877-901, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000400006&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122010000400006>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

BRASIL. Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília DF, 23, mar. 1964, retificado em 09. Abr. 1964 e retificado em 03. jun. de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 10 mai. 2015.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Retificado em 8 mar. 1967, retificado em 30 mar. 1967 e retificado em 17 jul. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 9 mai. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 9 mai. 2015.

BRASIL. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. **MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

BRASIL. Mensagem Presidencial n. 485. **Casa Civil**. Brasília, 1999. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01 abr. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 27 abr. 2015

BRASIL. Lei Federal 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. “Estatuto das Cidades”. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11jul. 2001 e retificado em 17.7.2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011 – Edição Extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 mai. 2015.

BRESSER-PEREIRA. **Da administração Pública burocrática à gerencial**. 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sergio (Org.). **Brasil: um século de transformações**. 1. ed., v. 1, p. 222-259, São Paulo: Cia. das Letras, 2001. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

BRESSER-PEREIRA. **Nação, sociedade civil, estado e estado-nação: uma perspectiva histórica**. 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

CARATTINI, Stefano; BARANZINI, Andrea; ROCA, Jordi. Unconventional Determinants of Greenhouse Gas Emissions: The role of trust. **Environmental Policy and Governance**, 25, p. 243-257, 2015. Disponível em: <<http://wileyonlinelibrary.com>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: **Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (EnAnpad)**. Salvador: Anpad, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

COX, Michael; ARNOLD, Gwen; VILLAMAYOR TOMÁS, Sérgio. A review of design principles for community-based natural resource management.

Ecology and Society .15(4), 38, 2010. Disponível em:

<<http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art38/>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

DALMONECH, Luiz Fernando; TEIXEIRA, Ariltonand SANT'ANNA, José Mário Bispo. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Rev. Adm. Pública** [online]. v.45, n.4, p.1173-1196, 2011. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000400012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 mai. 2016

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13 ed. USA: Pearson Education, 2011.

FERREIRA LIMA, Carlos Alberto. Gastos sociais e crise do capital. **Innovar [online]**. v.18, n.32, p.9-26, 2008. Disponível em :<http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-50512008000200001&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0121-5051. Acesso em: 29 mai. 2016

FLEISCHMAN, Forrest; BAN, Natalie C.; EVANS, Louisa S.; EPSTEIN, Graham; GARCIA-LOPEZ, Gustavo; VILLAMAYOR-TOMAS, Sérgio. Governing large-scale social-ecological systems: Lessons from five cases. **International Journal of the Commons**, 8(2), p. 428–456, 2014. Disponível em:< <http://doi.org/10.18352/ijc.416>>. Acesso em:29 mai 2016.

FOLHA ON LINE. São Paulo. **Diário**. Disponível em: <www.uol.com.br/folha>. Acesso em:1 set. 2016.

FONSECA, Francisco. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. **Revista Katál**, v. 10, n. 2, p. 245-255, Florianópolis, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/1796/179613965013.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, 21, 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Ajuste fiscal nos estados: uma análise do período 1998-2006. **Rev. econ. contemp.**, v. 14, n. 1, p. 113-140, Rio de Janeiro, 2010.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482010000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 mai. 2016.

GOOGLEMAPS. **Quatro Barras, Paraná, Brasil**. 2016. Disponível em: <<http://googlemaps.com>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

GUGLIANO. Alfredo Alejandro. A. **Democracia, participação e deliberação**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 4. n. 2, jul.-dez. 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/14/1616>>.Ac

esso em: 29 mai. 2016.

HARDIN, Garret. **“The tragedy of the commons”**. Science 162 (3859), p. 1243-1248, 1968. Disponível em: <<http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>>. Acesso em: 29 mai. 2016.

HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. Brasília: Editora Unb, 2009.

HOEVEN, Rolph van der; SZIRÁ CZKI, György. **Lessons from Privatization**. Geneva: International Labour Office (ILO), 1997.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HUNTINGTON, Samuel P. **The Third Wave: democratization in the late twentieth century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1994. Disponível em: <<http://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2016

Ipardes. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**, 2013. Disponível em <http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&sistemas=1&cod_sistema=5&grupo_indic=2> . Acesso em: 10 set. 2016.

INNERARITY, Daniel. **O Novo espaço Público**, trad. de Manuel Ruas, Lisboa: Teorema, 2010.

JACOBI, Pedro. **Políticas Públicas: uma agenda de questões e indagações no contexto de transição**. São Paulo em Perspectiva, 3(1/2), p. 42-45, Janeiro/junho, 1989. Disponível em <http://www.cedec.org.br/files_pdf/PoliticaspUBLICASumaagenda...pdf>. Acesso em: 25 abr. 2016.

KETTL, Donald F. **The global public management revolution**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public Policy: politics, analysis and alternatives**. 3 ed. USA: CQ Press, 2010.

LARA, Arturo. Rationality and complexity in the work of Elinor Ostrom. **INTERNATIONAL JOURNAL OF THE COMMONS**, v. 9, IS 2, p. 573-594, set. 2015. Disponível em:< www.webofknowledge.com>. Acesso em: 25 mai. 2016.

LOPREATO, Francisco C. **Caminhos da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Unesp, 2013.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos

tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, p. 739-772, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000400002&lang=pt>. Acesso em: 18 mai. 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MELO JÚNIOR, João Alfredo C. de C. A ação coletiva e seus intérpretes. **Pensamento Plural**, n. 1, p. 65-87, jul.-dez. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/download/3761/3049>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. In: ETZIONI, Hamita. **Organizações complexas**. p. 57-69 Rio de Janeiro: Editora Atlas, 1967.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Rev. Adm. Pública [online]**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>>. Acesso em: 27 out. 2014.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. **RAC**, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731-747, jul.-ago. 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac>>. Acesso em: 2 set. 2016.

NASCIMENTO, Sávio. **Lei de responsabilidade fiscal na prática dos concursos: questões CESP, ESAF, FCC e FGV**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

O'CONNOR, J. **USA: a crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. Modelos Teóricos da Administração Pública. In: **Administração Pública**. Campinas, SP: lesde, 2010. Disponível em: <<http://nepmaranhao.jimdo.com/leituras/textos/>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Rev. Adm. Pública**, v.40, n. 2, Rio de Janeiro mar.-abr. 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000200006>>. Acesso em: 27 out. 2014.

OHDE, Josiany. Quatro Barras. Jardim Menino Deus recebe hoje a primeira audiência pública para o orçamento participativo. **Agora Paraná**. Pinhais, 15 de setembro de 2011. p. 12.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1990.

OSTROM, Elinor. *Design principles and threats to sustainable organizations that manage commons*. **Indiana University**, Bloomington, Indiana, USA, 1999.

Disponível em: <<http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/5465/Design%20Principles%20and%20Threats%20to%20Sustainable%20Organizations%20That%20Manage%20Commons.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 25 mai. 2016

OSTROM, Elinor. Understanding Institutional Diversity. **Princeton: Princeton University Press**, 2005. Disponível em: <<http://press.princeton.edu/chapters/s8085.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2016.

OSTROM, Elinor. A diagnostic approach for Going beyond Panaceas. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, 104(39), 15181–15187, 2007. Disponível em: <<http://www.pnas.org/content/104/39/15181.abstract>>. Acesso em: 29 mai. 2016.

OSTROM, Elinor. “Beyond market and states. Policentric governance of complex economic systems”. **Prize Lecture**, dez., 2009. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2009/ostrom_lecture.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2016

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan.-mar, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

PÉREZ, Leticia M. Perspectivas sobre lago bernanza de losbienes y laciudadaníaenla obra de Elinor Ostrom. **Revista Mexicana de Sociologia**, 76(5), p. 77-104, 2014. Disponível em <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84913543585&partnerID=40&md5=551d07756fdf4b94aa8c37adcb13fb39>. Acesso em: 25 mai. 2016.

POTEETE, Amy; MARCO, Janssen; OSTROM, Elinor. **Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice**, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.

PRADO, Alfredo Marcos do. Modelos de administração pública e o rentseeking. **Âmbito Jurídico**, **XVII**, n. 120, Rio Grande, jan. 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14220>. Acesso em: 27 abr. 2015.

QUATRO BARRAS. **Lei Orgânica Municipal**. 1989 revisionada pela lei 03/2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-quatro-barras-pr>>. Acesso em: 9 mai. 2015

QUATRO BARRAS. Plano Diretor Municipal. **Lei Complementar nº 01, de 15 de agosto de 2006**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-quatro-barras-pr>>. Acesso em: 2 set. 2016.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios. **Rev. Adm. Pública**

[online], v. 41, n. 3, p. 505-536, 2007. Disponível em:
<<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000300007>>. Acesso em: 28 out. 2014.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que falham as reformas administrativas? Rio de Janeiro: **FGV**, 2004. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300008>. Acesso em: 16 mai. 2016.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 10, n. 47, 2005. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44042>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar Jose dos; DAVID, Marcus Vinicius. **(Org). Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2013. Disponível em:
<http://www.editoraufjf.com.br/ftpeditora/site/administracao_publica_contemporanea.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2015.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR, Frederico Gonzaga; DOS REIS, Julio César. Lei de responsabilidade fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: Um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos (São Paulo)**. Disponível em:
<<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-76249093324&partnerID=40&md5=4a0ee0b2435e0742306d85192ae4570c>>. Acesso em: 12 mai. 2016.

SANTOS, Sandra Regina Toledo dos; ALVES, Tiago Wickstrom. O Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nos Orçamentos: Uma Análise do Desempenho Financeiro dos Municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. Rio de Janeiro: **ENANPAD**, 2007. Disponível em: <<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-79955591160&partnerID=40&md5=50367f10f6efda22e5612fd4990d12ff>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

SARTURI, Claudia Adriele. **Os modelos de administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial**. 2013. Disponível em:
<www.egov.ufsc.br>. Acesso em: 17 mai. 2015.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, socialism and democracy**. Nova York: Harper & Brothers, 1963.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, v.43, n. 2, Rio de Janeiro, mar./abr. 2009. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 27 abr. 2015.

SENA, Ludiany Barbosa; ROGERS, Pablo. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto a adequação à lei de responsabilidade fiscal (LRF). **Anais do Congresso Brasileiro de Custos**, 14, João Pessoa, PB, 2007. Disponível

em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/1493/1493>>.
Acesso em: 16 mai. 2016

SENNETT, Richard. **Juntos: os rituais, os prazeres e a política do cooperação**. Rio de Janeiro: Record, 2012, 378p.

SILVA, Cristiane Rocha; GOBBI, Beatriz Christo; SIMÃO, Ana Adalgisa. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: Descrição e Aplicação do Método. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Univ. Federal de Lavras - MG, v. 7, n.1, p. 70-81, 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87817147006>>. Acesso em: 2 set. 2016.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

SIMÕES, João. MACEDO, Marta. BABO, Pilar. Elinor Ostrom: “Governar Os Comuns”. **Faculdade de Economia da Universidade do Porto Mestrado em Economia e Política do Ambiente**, 2011. Disponível em: <http://www.fep.up.pt/docentes/cchaves/Simoes_Macedo_Babo_2011_Ostrom.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2016.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. n. 16, p. 20-45, jun.-dez. 2006a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hochman, G.; Arretche, M.; Marques, E. (Orgs). **Políticas públicas no Brasil**, p. 65-86, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo Perspec. [online], v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200004>>. Acesso em: 21 out. 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. **Rev. Território/LAGET – UFRJ**, ano V, n. 8, p. 67-99, Rio de Janeiro, jan/jun. 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a Ágora. reflexos em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

STAKE, Robert E. **Pesquisa Qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

TOCQUEVILLE, A. D. **Journeys to England and Ireland**. Londres: Lawrance and Mayer, 1958.

TORCAL, Mariano. La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latin oamerica. **Instituciones y Desarrollo**, 8–9, p. 229-280, mai. 2001.

TREVISAN, Andrei P. BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**: Rio de Janeiro 42 (3), p. 529-550, mai.-jun., 2008.

VAZ, Caroline Rodrigues; TASCA, Jorge Eduardo; ENSSLIN, Leonardo; ENSSLIN, Sandra Rolim; SELIG, Paulo Maurício. Avaliação de desempenho na gestão estratégica organizacional: seleção de um referencial teórico de pesquisa e análise bibliométrica. **Revista Gestão Industrial**, v. 8, p. 121-153, 2012.

VILLAMAYOR-TOMAS, Sergio; AVAGYAN, Mikayel; FIRLUS, Marit; HELBING, Georg; KABAKOVA, Margarita. Hydropower vs. fisheries conservation: a test of institutional design principles for common-pool resource management in the lower Mekong basin social-ecological system. **Ecology and Society**, v. 21, 2016. Disponível em: <www.webofknowledge.com>. Acesso em: 25 mai. 2016.

ZILIO, Rafael. Democratizando o espaço e o poder: Participação popular e espaço política nas cidades-gêmeas de Santana do Livramento-Rivera. **Boletim Gaúcho de Geografia**, 37, p. 151-162, mai. 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/37371/24129>>. Acesso em: 3 set. 2016.

APÊNCIDE A - Documentos públicos relativos às audiências públicas para definição de metas e prioridades para a elaboração da LOA

(continua)

Documento	Descrição	Data	Ano calendário	Localização
Convocação Ata e Lista de Presença Matéria Jornalística Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2002	Nada consta	2001	-
Convocação Ata e Lista de Presença Matéria Jornalística Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2003	Nada consta	2002	-
Convocação Ata e Lista de Presença Matéria Jornalística Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2004	Nada consta	2003	-
Convocação Ata e Lista de Presença Matéria Jornalística Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2005	Nada consta	2004	-
Convocação Ata e Lista de Presença Matéria Jornalística Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2006	Nada consta	2005	-
Convocação Ata e Lista de Presença Matéria Jornalística Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2007	Nada consta	2006	-

(continua)

Documento	Descrição	Data	Ano calendário	Localização
Convocação	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2008	20/09/2007	2007	Folhas 43 verso do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Ata e Lista de Presença	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2008	20/09/2007	2007	Folhas 44 do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Matéria Jornalística	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2008	Nada consta	2007	-
Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2008	Nada consta	2007	A ata referencia a existência do conteúdo em meio digital
Convocação	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2009	26/09/2008	2008	Folhas 51 verso do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Ata e Lista de Presença	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2009	26/09/2008	2008	Folhas 52 do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Matéria Jornalística	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2009	Nada consta	2008	-
Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2009	Nada consta	2008	A ata referencia a existência do conteúdo em meio digital
Convocação	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2010	30/09/2009	2009	Folhas 65 do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Ata e Lista de Presença	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2010	30/09/2009	2009	Folhas 68 do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Matéria Jornalística	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2010	Nada consta	2009	-

(continua)

Documento	Descrição	Data	Ano calendário	Localização
Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2010	Nada consta	2009	A ata referencia a existência do conteúdo em meio digital
Convocação	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2011	29/09/2010	2010	Folhas 75 do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Ata e Lista de Presença	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2011	29/09/2010	2010	Folhas 75 verso do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Matéria Jornalística	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2011	Nada consta	2010	-
Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2011	Nada consta	2010	A ata referencia a existência do conteúdo em meio digital
Convocação	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Jardim Menino Deus – LOA 2012	Nada consta	2011	-
Ata e Lista de Presença	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Jardim Menino Deus – LOA 2012	15/09/2011	2011	Folhas 84 do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Matéria Jornalística	Jornal Agora Paraná divulga audiências para o orçamento participativo nos dias 19, 20 e 22 de setembro nos bairros Centro, Borda do Campo e Colônia Maria José	15/09/2011	2011	Folhas 86 do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Gravações (áudios)	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Jardim Menino Deus – LOA 2012	Nada consta	2011	A ata referencia a existência do conteúdo em meio digital

(continua)

Documento	Descrição	Data	Ano calendário	Localização
Formulário de sugestões	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Jardim Menino Deus – LOA 2012	15/09/2011	2011	Disponibilizada planilha resumida das solicitações realizadas
Convocação	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Centro – LOA 2012	Nada consta	2011	-
Ata e Lista de Presença	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Centro – LOA 2012	19/09/2011	2011	Folhas 86 verso do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Matéria Jornalística	Jornal Agora Paraná divulga audiências para o orçamento participativo nos dias 19, 20 e 22 de setembro nos bairros Centro, Borda do Campo e Colônia Maria José	15/09/2011	2011	Folhas 86 do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Gravações (áudios)	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Centro – LOA 2012	Nada consta	2011	A ata referencia a existência do conteúdo em meio digital
Formulário de sugestões	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Jardim Menino Deus – LOA 2012	15/09/2011	2011	Disponibilizada planilha resumida das solicitações realizadas
Convocação	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Borda do Campo – LOA 2012	Nada consta	2011	-

(continua)

Documento	Descrição	Data	Ano calendário	Localização
Ata e Lista de Presença	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Borda do Campo – LOA 2012	20/09/2011	2011	Folhas 88 verso do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Matéria Jornalística	Jornal Agora Paraná divulga audiências para o orçamento participativo nos dias 19, 20 e 22 de setembro nos bairros Centro, Borda do Campo e Colônia Maria José	15/09/2011	2011	Folhas 86 do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Gravações (áudios)	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Borda do Campo – LOA 2012	Nada consta	2011	A ata referencia a existência do conteúdo em meio digital
Formulário de sugestões	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Borda do Campo – LOA 2012	20/09/2011	2011	Disponibilizada planilha resumida das solicitações realizadas
Convocação	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Colônia Maria José– LOA 2012	Nada consta	2011	-
Ata e Lista de Presença	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Colônia Maria José – LOA 2012	22/09/2011	2011	Folhas 92 verso do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”
Matéria Jornalística	Jornal Agora Paraná divulga audiências para o orçamento participativo nos dias 19, 20 e 22 de setembro nos bairros Centro, Borda do Campo e Colônia Maria José	15/09/2011	2011	Folhas 86 do Livro Ata “Audiência Pública – Gestão Roberto Adamoski – 2001-2004”

(continua)

Documento	Descrição	Data	Ano calendário	Localização
Gravações (áudios)	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Colônia Maria José – LOA 2012	Nada consta	2011	A ata referencia a existência do conteúdo em meio digital
Formulário de sugestões	Audiência pública para o orçamento participativo – Bairro Colônia Maria José – LOA 2012	22/09/2011	2011	Disponibilizada planilha resumida das solicitações realizadas
Convocação	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2013	26/09/2012	2012	Folhas 16 verso do Livro Ata “Abertura em 12 de dezembro de 2011”
Ata e Lista de Presença	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2013	26/09/2012	2012	Folhas 17 do Livro Ata “Abertura em 12 de dezembro de 2011”
Matérias Jornalísticas	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2013	Nada consta	2012	-
Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2013	Nada consta	2012	A ata referencia a existência do conteúdo em meio digital
Convocação	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2014	23/09/2013	2013	Folhas 29 verso do Livro Ata “Abertura em 12 de dezembro de 2011”
Ata e Lista de Presença	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2014	23/09/2013	2013	Folhas 30 do Livro Ata “Abertura em 12 de dezembro de 2011”
Matérias Jornalísticas	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2014	Nada consta	2013	-
Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2014	23/09/2016 1’23”48	2013	A ata referencia a existência do conteúdo em meio digital

(continua)

Documento	Descrição	Data	Ano calendário	Localização
Convocação	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2015	23/09/2014	2014	Folhas 35 verso do Livro Ata “Abertura em 12 de dezembro de 2011”
Ata e Lista de Presença	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2015	23/09/2014	2014	Folhas 36 do Livro Ata “Abertura em 12 de dezembro de 2011”
Matérias Jornalísticas	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2015	Nada consta	2014	-
Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2015	23/09/2014 1'04"12	2014	A ata referencia a existência do conteúdo em meio digital
Convocação	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2016	Nada consta	2015	-
Ata e Lista de Presença	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2016	23/09/2015	2015	Folhas 42 do Livro Ata “Abertura em 12 de dezembro de 2011”
Matérias Jornalísticas	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2016	Nada consta	2015	-
Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2016	23/09/2015 1'16"51	2015	A ata referencia a existência do conteúdo em meio digital
Convocação	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2017	26/09/2016	2016	Folhas 48 do Livro Ata “Abertura em 12 de dezembro de 2011”
Ata e Lista de Presença	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2017	23/09/2016	2016	Folhas 48 verso do Livro Ata “Abertura em 12 de dezembro de 2011”
Matérias Jornalísticas	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2017	Nada consta	2015	-

(conclusão)

Documento	Descrição	Data	Ano calendário	Localização
Gravações (áudios)	Audiência Pública – elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2017	Nada consta	2016	A ata referencia a existência do conteúdo em meio digital

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- ABRUCIO (Fernando L), 28
- ALVES (Tiago Wickstrom), 28
- AQUINO (André Carlos Busanelli de), 27
- ARARAL (Eduardo), 50
- ARNOLD (Gwen), 22, 52, 53, 54, 55, 63, 64, 72, 85, 95, 97, 106, 108
- ARVETE (Paulo Roberto), 29
- ASAZU (Cláudia Y), 28
- AVAGYAN (Mikayel), 51, 54, 63, 64, 77, 104, 108
- AVELINO (George), 29
- AVRITZER (Leonardo), 41, 43, 44, 79
- BABO (Pilar), 51, 55, 63, 64, 108
- BALEEIRO (Aliomar), 32
- BAN (Natalie C.), 53, 63, 85, 108, 110
- BARANZINI (Andrea), 50
- BARDIN (Laurence), 23, 58, 61, 62, 65, 106, 107, 116
- BELLEN (Hans M), 38, 40, 63
- BIRCK (Luiz Gilberto), 28, 31, 32
- BLOMKVIST (Pär), 48
- BONACIM, (Carlos Alberto Grespan), 30
- BOOTH (Wayne C), 57
- BORGES (Thiago Bernardo), 27
- BRESSER-PEREIRA (Luiz Carlos), 25, 27
- CARATTINI (Stefano), 50

CARDOSO (Ricardo Lopes), 27

CASTRO (Rodrigo Batista), 27

CHIAVENATO (Idalberto), 26

CHIZZOTTI (Antonio), 57

COLOMB (Gregory G.), 57

COX (Michael), 22, 52, 53, 54, 55, 63, 64, 72, 85, 95, 97, 106, 108

DALMONECH (Luiz Fernando), 27, 36

DAVID (Marcus Vinicius), 25, 27

DE ARAÚJO (Adriana Maria Procópio), 30

DYE (Thomas R), 34, 35, 38, 39

DOS REIS (Julio César), 30

ENSSLIN (Leonardo), 58

ENSSLIN (Sandra Rolim), 58

EVANS (Louisa S.), 53, 63, 85, 108, 110

EPSTEIN (Graham), 53, 63, 85, 108, 110

FERREIRA LIMA (Carlos Alberto), 32

FIRLUS (Marit), 51, 54, 63, 64, 77, 104, 108

FLEISCHMAN, Forrest, 53, 63, 85, 108, 110

FONSECA (Francisco), 16, 64, 72, 109

FRANCO (Francisco Manoel de Mello), 78

FREY (Klaus), 22, 36, 37, 38, 39, 40, 60, 63, 73, 112

FURLONG (Scott R.), 35, 40, 63

GARCIA-LOPEZ (Gustavo), 53, 63, 85, 108, 110

GOBETTI(Sérgio Wulff), 29

GUGLIANO (Alfredo Alejandro), 15
HARDIN (Garret), 48
HEIDEMANN (Francisco), 21, 34, 38
HELBING (Georg), 51, 54, 63, 64, 77, 104, 108
HOEVEN (Rolph van der), 27
HOUAISS (Antônio), 78
HUNTINGTON (Samuel P.), 41
INNERARITY (Daniel), 45, 46
JACOBI (Pedro), 22, 60
JAYME JR (Frederico Gonzaga), 30
KABAKOVA (Margarita), 51, 54, 63, 64, 77, 104, 108
KETTLE (Donald F.), 27
KRAFT (Michael), 35, 40, 63
LARA (Arturo), 48
LARSSON (Jesper), 48
LOPREATO (Francisco C), 28
LOUREIRO (Maria Rita), 29, 61
LUCINDA (Claudio Ribeiro), 29
MACEDO (Marta), 51, 55, 63, 64, 108
MATIAS-PEREIRA (José), 29
MARCO (Janssen), 48
MARIO (Poueri do Carmo), 27
MELO JÚNIOR (João Alfredo C), 49
MERTON (Robert King), 26
MILANI (Carlos R. S.), 15, 82

MORAES (Tiago Cacique), 29, 61

NASCIMENTO (Sávio), 27

O'CONNOR (James), 32

OLIVEIRA (Gustavo Justino), 25, 27,

OLIVEIRA (José Antônio Puppim de), 16, 17, 72, 109

OSTROM (Elinor), 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 57, 63, 64, 73, 78, 95, 104, 108, 112, 115

PAULA (Ana Paula Paes de), 25, 27

PÉREZ(Letícia M.), 47, 48, 49, 51, 53, 54, 55, 63, 64, 97, 108

PORTO (Antônio José Maristrello), 30

POTEETE(Amy), 48

PRADO (Alfredo Marcos do), 25, 27

REZENDE (Denis Alcides), 21, 39

REZENDE (Flávio da Cunha), 34, 60, 63

ROCA (Jordi), 50

ROGERS (Pablo), 29

SACRAMENTO (Ana Rita Silva), 28

SALM (José Francisco), 21, 34, 38,

SANABIO (Marcos Tanure), 25, 27

SANT'ANNA (José Mário Bispo), 27, 36

SANTOLIN (Roberto), 30

SANTOS (Gilmar Jose dos), 25, 27

SANTOS (Sandra Regina Toledo dos), 28

SARTURI (Claudia Adriele), 28

SCHALLENBERGER (Ernesto), 28, 31, 32

SCHUMPETER (Joseph A.), 41

SECCHI (Leonardo), 26, 27

SELIG (Paulo Maurício), 58

SENNETT (Richard), 12, 16, 33, 42, 46, 53

SENA (Ludiany Barbosa), 29

SHIKIDA (Pery Francisco Assis), 28, 31, 32

SILVA (Lino Martins da), 32, 61

SIMÕES (João), 51, 55, 63, 64, 108

SOUZA (Celina), 34, 35, 36, 39, 72, 109

SOUZA (Marcelo Lopes de), 43, 44, 45, 46, 72, 77, 78, 86, 109, 117

STAKE(Robert E),57

SZIRÁ CZKI (György), 27

TASCA (Jorge Eduardo), 58

TEIXEIRA (Arilton), 27, 36

TEIXEIRA (Marco Antonio Carvalho), 29, 61

TOCQUEVILLE(Alexis D), 41, 49

TORCAL (Mariano), 42

TREVISAN (Andrei P), 38, 40, 63

VAZ (Caroline Rodrigues), 58

VILLAMAYOR TOMÁS (Sérgio), 22, 51, 52, 53, 54, 55, 63, 64, 72, 77, 85, 95, 97, 104, 106, 108, 110

VILLAR (Mauro de Salles), 78

WILLIAMS (Joseph M.), 57

ZILIO (Rafael), 15, 46