

Em Tese

UMA NOVA LÓGICA DE ORÇAMENTO IMPOSITIVO E UM NOVO MOLDE DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O CASO DO ORÇAMENTO LEGISLATIVO PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS (OLP)

A new logic of mandatory budgeting and a new form of participatory budget: the case of the Participatory Legislative Budget of Florianópolis

Franciele Boeira Cataneo

Mestra em Sociologia Política

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, Brasil
franbcataneo@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1825-0097> 

A lista completa com informações dos autores está no final do artigo 

RESUMO

Este artigo apresenta o resultado do estudo de caso sobre o Orçamento Legislativo Participativo (OLP) de Florianópolis, Santa Catarina. À luz da perspectiva neoinstitucionalista, foi analisado e descrito o caso do OLP, o que compreendeu um resgate acerca da origem, trajetória, estrutura e das normas e regras dessa experiência, assim como também foram explorados os elementos do seu desenho institucional que a qualificam como uma inovação democrática. O OLP é formatado pela interseção das prerrogativas do Orçamento Impositivo e do Orçamento Participativo, por isso, é apresentado tendo em conta as lógicas e os moldes destes dois instrumentos orçamentários. De natureza qualitativa e exploratória, o universo da pesquisa limitou-se à experiência do Sul da Ilha de Florianópolis, da qual resultaram nove projetos comunitários. Em síntese, a conclusão indica para a presença de elementos no desenho institucional do OLP que mantêm, adaptam e/ou inovam as lógicas e os moldes do Orçamento Impositivo e do Orçamento Participativo aplicados a essa experiência.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Impositivo. Orçamento Participativo. Emendas Parlamentares. Neoinstitucionalismo. Inovação democrática.

ABSTRACT

This article presents the result of the case study of the Participatory Legislative Budget (PLB) in Florianópolis, Santa Catarina (Brazil). In the light of the neoinstitutionalist perspective, the case of the PLB was analyzed and described. The analysis included a review of the origin, trajectory, structure, norms and rules of this experience, as well as the elements of its institutional design that qualify it were explored as a democratic innovation. The PLB is formatted by the intersection of the prerogatives of the Mandatory Budget and the Participatory Budget, therefore, it is presented taking into account the logics and patterns of these two budget instruments. Being qualitative and exploratory in nature, the research universe was limited to the experience in the south of the island of Florianópolis, which resulted in nine community projects. In summary, the conclusion indicates the presence of elements in the institutional design of the PLB that maintain, adapt and/or innovate the logics and molds of the Mandatory Budget and the Participatory Budget applied to this experience.

KEYWORDS: Mandatory Budget. Participatory Budget. Parliamentary Amendment. Neoinstitutionalism. Democratic Innovation.

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2018, a Câmara Municipal de Florianópolis (CMF) registrou a primeira ocorrência de propostas de emendas parlamentares impositivas. Esse acontecimento foi resultado da Emenda à Lei Orgânica n.º039/2016, cujos efeitos advêm das prerrogativas do Orçamento Impositivo (OI) e se refletem na obrigatoriedade de empenho, por parte do Poder Executivo, dos recursos provenientes das emendas dos vereadores. Com isso, a execução destes recursos, que antes ficava sob a alçada decisória da Prefeitura, muitas vezes propensa às ações de vereadores da mesma frente partidária, passa a ser obrigatória em relação a todas as demandas apresentadas pelos atores legislativos (FLORIANÓPOLIS, 2016; ND, 2017).

As discussões sobre os efeitos do OI têm origem em sua aplicação no âmbito do Congresso e do Senado. O OI é uma modalidade de execução da programação orçamentária estimada na Lei Orçamentária Anual (LOA) e sua principal prerrogativa é tornar obrigatório o pagamento de provisões de autoria parlamentar no título das emendas parlamentares. A Emenda Constitucional n.º 86/2015 alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal de 1988, e tornou obrigatória a execução orçamentária das emendas individuais dos parlamentares à parte do Orçamento Geral da União. Posteriormente, a Emenda Constitucional n.º 100/2019 tornou impositiva a execução orçamentária dos recursos provenientes das emendas das bancadas estaduais, das comissões e do relator geral do Orçamento (BRASIL, 2019; 2015; CALGARO; BARBIERI; CLAVERY, 2020).

O efeito de habilitar pelo viés impositivo a execução das emendas de quaisquer parlamentares trata de questionar determinadas regras internas de funcionamento do Legislativo que incitam o comportamento dos atores políticos em torno de suas bases partidárias. Há dinâmicas que tornam “facilitada” a execução de emendas parlamentares representadas por cadeiras de mesma base eleitoral que o Executivo. Para exemplificar tais situações, Mello (2012) coloca em análise o trâmite das emendas parlamentares, porque estas podem ser consideradas o principal meio pelo qual os parlamentares incluem, alteram ou suprimem proposições em projetos de leis que não são de sua autoria, sobretudo aquelas apresentadas no projeto da LOA.

Habitualmente, a execução das emendas parlamentares orçamentárias, classificadas em coletivas e individuais, depende de autorização do Executivo, que as considera e classifica como emendas de parlamentares de apoio ou de oposição ao

governo. A literatura apresenta diferentes perspectivas para analisar este fenômeno, desde o processo orçamentário como um dos principais meios institucionalizados de exercício do poder, que insere os entes do Estado em um campo de determinações legais, atribuições e responsabilidades comuns. Campo este permeado pela presença de dinâmicas políticas caracterizadas por fluxos de constante negociação entre Executivo e Legislativo, os quais atuam, em maioria, mobilizados em torno de interesses representativos (CARRA, 2016).

De acordo com Mello (2012), de modo geral, a literatura passou a entender que a aprovação da agenda do Executivo não depende exclusivamente de dinâmicas políticas, como as práticas de “barganha” e “moeda de troca”, mas sim que as emendas são apenas um dos fatores que podem servir para os processos de coalizão. Nesse sentido, percebeu-se que a liberação dos recursos das emendas individuais tratava mais das diferenças político-partidárias do que da dependência do Executivo para aprovar suas matérias.

Segundo Figueiredo & Limongi (2007), o Executivo e a atuação dos partidos políticos influenciam decisivamente nos resultados dos processos legislativos. Isso significa que quando o Executivo é “derrotado” na aprovação de sua agenda, a causa não advém de um obstáculo institucional, senão de acordos não fechados partidariamente, o que envolve a questão dos votos dos parlamentares e dos posicionamentos dos partidos nas questões em pauta.

Quanto ao OI, discussões teóricas trataram de discorrer acerca do processo de aplicabilidade da Emenda Constitucional nº 86/2015 aos Estados e aos Municípios. De acordo com Carra (2016), para o processo de extensão dos efeitos da proposta aos demais entes, foi concedida a faculdade de optar pelo atendimento obrigatório das emendas parlamentares individuais, sendo, naquela ocasião, aplicáveis apenas ao orçamento da União.

Sem aprofundar nesse debate, a presente pesquisa situa o caso de aplicação do OI na Capital de Santa Catarina, abordado por corresponder ao marco de contextualização do Orçamento Legislativo Participativo (OLP) de Florianópolis, cujo formato decorre dos efeitos da Emenda à Lei Orgânica n.º 039/2016 anteriormente citada. A proposta do OLP foi, basicamente, a de criação de um novo modelo de execução das emendas parlamentares para a legislatura dos anos de 2017 a 2020.

O embrião da ideia partiu do vereador Afrânio Boppré (PSOL), que, com o apoio dos vereadores Lino Peres (PT), Marcos José de Abreu (PSOL), Pedro de Assis Silvestre (PP) e Vanderlei Lela (PDT), encorparam o referido projeto político e o apresentaram para a CMF em algumas sessões do Plenário, e para as comunidades em processo decisório

participativo. Estes cinco vereadores uniram seus valores unitários das emendas, de R\$ 500 mil a um montante de R\$ 2,5 milhões, destinado por meio de uma emenda única no Orçamento Municipal. Esta movimentação caracteriza o OLP como uma proposta de emenda grupal.

A disposição do formato do OLP pelo viés participativo é outro elemento diferencial da proposta, que estreou uma nova lógica de Orçamento Participativo (OP), desta vez, promovida no âmbito do Legislativo. Comumente, o OP é reconhecido como um programa das Prefeituras, ou seja, do Poder Executivo. O OP é caracterizado como uma modalidade alternativa à gestão do orçamento público municipal, a qual inseriu por décadas a participação popular nas etapas de definição, discussão e decisão de parte dos recursos públicos das Prefeituras. É definido como um programa de governo e como uma instância decisória que altera as demandas, os resultados e as práticas políticas que envolvem o processo orçamentário municipal (BORBA & LÜCHMANN, 2007; LÜCHMANN, 2002; SOUZA, 2016).

De acordo com o levantamento desta pesquisa, pelo menos conforme a literatura nacional que trata do tema, é inovadora a implantação de OP na instância legislativa. Na proposta inicial de criar um novo modelo de execução das emendas, desejou-se instituir uma forma de gestão participativa desses recursos com o objetivo de aproximar as comunidades do orçamento legislativo e inseri-las como protagonistas e condutoras no processo decisório.

Do exposto, podemos considerar que o OLP inaugurou, portanto, uma nova lógica de OI, aplicada no âmbito local e de forma grupal, e um novo molde de OP, promovido no âmbito Legislativo. O desenho institucional do OLP se embasa, dessa forma, nas prerrogativas desses dois instrumentos orçamentários.

A nova lógica de OI foi posta com intenção de questionar a forma de atuação "individualizada" do uso das emendas parlamentares, pois, apesar da lógica do OI contrariar certas dinâmicas políticas que facilitam a execução de emendas de atores legislativos de determinada base partidária, ainda assim não impede que os recursos continuem sendo utilizados para fomentar tecidos e redutos eleitorais, e atender nichos políticos pessoais. Nesse sentido, a formatação do desenho institucional pelo arranjo grupal contestou e contrastou com o habitual uso individualizado das emendas. Essa é uma importante diretriz que pode contribuir para o fortalecimento da inovação no âmbito do Legislativo local.

Entre as distintas possibilidades de análise oferecidas pelo OLP, tratou-se aqui de explorar os elementos do desenho institucional que qualificam o OLP como uma inovação democrática. Isso contempla um resgate da origem, da trajetória, da estrutura e das normas e regras da experiência. Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar e descrever o OLP com foco no seu desenho institucional. Os objetivos específicos se circunscreveram em: (i) fazer um registro documental e teórico da experiência do OLP, (ii) produzir um material descritivo do OLP, (iii) pontuar as potencialidades e os desafios da iniciativa e (iv) contribuir para o debate acerca do Orçamento Impositivo e do Orçamento Participativo desde essa nova possibilidade de arranjo.

Ressalta-se de antemão que o atual contexto político e social influenciou nos resultados da prática. Com o resultado das eleições municipais de 2020, apenas dois dos cinco vereadores participantes permanecem na CMF, e, devido à pandemia, além da restrição de realização de ações participativas, a aplicação dos recursos das emendas parlamentares está com aplicação prioritária a ações na área da saúde. Apesar de esse cenário restringir e limitar as possibilidades de avanços do OLP, ele não impede que seja executada a etapa de monitoramento dos projetos já em curso.

Em decorrência desses marcos, o escopo da pesquisa engloba principalmente constatações feitas em período anterior a eles, embora também esteja situado nos acontecimentos do presente, assinalando prospectivamente possíveis cenários para a iniciativa.

O universo da pesquisa ateu-se à experiência da região do Sul da Ilha de Florianópolis, a primeira contemplada pelo OLP no ano de 2018, que envolveu, aproximadamente, 15 bairros e resultou na criação de nove projetos comunitários.

A questão norteadora que esta pesquisa buscou responder foi: em que medida o desenho institucional do OLP mantém, adapta e/ou inova as lógicas e as concepções iniciais do OI e do OP? Para isso, a análise dos componentes caracterizadores do OLP foi feita considerando-se prerrogativas daqueles dois instrumentos orçamentários, o que também envolveu um levantamento prévio sobre os principais efeitos da proposta no âmbito do Executivo, nos atores legislativos e no processo participativo junto às comunidades.

2 REFERENCIAL ANALÍTICO

Nesta pesquisa, o desenho institucional é considerado a variável central na análise do OLP, que impacta e é impactada na medida em que dá forma aos processos políticos, determina atuações e orienta o processo participativo. Destaca-se que há a indicação por parte da bibliografia de uma interlocução dessa variável com outras categorias de análise.

Enquanto resultante das articulações entre Estado e sociedade, o desenho institucional operacionaliza um conjunto de princípios por meio dos quais são instituídos critérios e regras que incidem sobre as práticas e as relações político-sociais. Sua análise, porém, presume uma perspectiva articulatória com outras variáveis (CARLOS, 2015; LUCHMANN, 2002; SMITH 2019).

Entre elas, Borba & Lüchmann (2007) indicam e caracterizam as variáveis da tradição associativa e do compromisso governamental. A primeira se refere à existência de um contexto participativo e associativo da sociedade civil, relacionado com processos de formação identitária de comunidades e de relações horizontalizadas. A segunda se refere a um fato constatado por indicadores como a vontade política para a realização das obras e a presença de atores políticos em encontros. Nesta última, as dinâmicas partidárias, como as decorrentes das coalizões, influenciam decisivamente no processo de adesão dos atores políticos e no resultado da prática.

Diante disso, ressalta-se que, na análise desta pesquisa, atentou-se para a ocorrência de circunstâncias relacionadas a essas variáveis em conjunto, por conhecer-se que a ligação entre elas subsidia uma melhor identificação das possibilidades e dos limites que possam existir em uma prática participativa. Logo, apesar do desenho institucional ser a variável central, a finalidade da presente pesquisa não é avaliar o OLP apenas com essa base, mas analisar, principalmente, o impacto do desenho institucional na iniciativa em foco, considerando a constatação de marcos diretamente relacionados às outras duas variáveis citadas.

2.1 Neoinstitucionalismo

O neoinstitucionalismo é a corrente teórica pela qual se cria a categoria do desenho institucional. É ampla a discussão literária sobre essa corrente. As interpretações adotadas nesta pesquisa, especificamente com foco na corrente do neoinstitucionalismo histórico,

advêm das sistematizações de Hall & Taylor (2003), das conceituações de Skocpol (1985) e de Pierson & Skocpol (2002).

Sobre estudos no campo do neoinstitucionalismo histórico, Pierson & Skocpol (2002) destacam aqueles que exploram fenômenos com interrogações desde seus processos de formação, tais como o por que da origem, dos motivos pelos quais determinadas estruturas assumem formas em dado momento e em outros contextos não, e sobre como o lugar e o tempo são elementos determinantes em suas análises. Com foco em explorar variações em padrões, eventos ou arranjos, os estudos do campo do neoinstitucionalismo histórico abarcam os temas do desenvolvimento do Estado Moderno, da ascensão e queda do engajamento cívico nas democracias, dos movimentos sociais, das transformações de regimes e outros. Segundo os autores, entre estes estudos, o termo *path dependence* se refere ao conjunto de dinâmicas que compõem os processos de formação e que formam determinada conjuntura ou arranjo, predispondo os resultados de dado fenômeno.

A concepção da existência de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida pelas instituições e defende que “forças ativas” são modificadas pelas propriedades de cada contexto local enquanto propriedades institucionais herdadas do passado. Em vista disso, considera-se a influência que políticas passadas desempenham sobre políticas ulteriores no sentido de premeditarem possíveis trajetórias e anteciparem possíveis mudanças institucionais. Os teóricos do campo do neoinstitucionalismo histórico situam as instituições em uma cadeia causal formatada por aspectos como o sócio-econômico, combinando-os com outros fatores que explicam dada situação política, como os decorrentes de uma causalidade social (HALL & TAYLOR, 2003).

Para Pierson & Skocpol (2002), a existência de conjunturas é elemento que formata a lógica dos processos de *path dependence*, processos estes permeados por elementos que surgiram antes e após conjunturas de determinado contexto sociopolítico. Explorar conjunturas se configura, pois, como uma das abordagens do neoinstitucionalismo histórico, cuja análise considera a causalidade temporal como um dos critérios de argumento teórico da *path dependence*. Isso significa considerar padrões e configurações empíricas relevantes em dada trajetória institucional. Nessa abordagem, portanto, atenta-se às dimensões temporais dos processos sociopolíticos e das sequências de eventos que resultam em dado processo.

As sequências dos eventos de um processo sociopolítico impactam e se diferenciam em seus resultados. Há um impacto causal entre as sequências, as quais interagem entre si. Nesse sentido, estabelecem-se conexões temporais em dado contexto, e os processos

de *path dependence* operam na institucionalização de arranjos políticos específicos. Dentre esses processos, as “regras do jogo” de determinado sistema político, por exemplo, representam um dos padrões que reforçam o rumo dos processos de *path dependence* (PIERSON & SKOCPOL, 2002).

Enquanto uma das principais perspectivas de análise do neoinstitucionalismo histórico (FERNANDES, 2002), a noção de *path dependence* nesta pesquisa foi mobilizada com a finalidade de explorar a “dependência de trajetória” do OLP. Logo, analisar a origem do OLP envolveu considerar a influência de processos participativos desenvolvidos em Florianópolis no passado, como é o caso do OP e do Plano Diretor. Essa vinculação é que permite identificar alguns dos elementos que caracterizaram as trajetórias desses processos participativos na cidade, e assim conhecer alguns dos contextos, fatores e elementos que influenciaram a delimitação do desenho institucional do OLP.

No primeiro ano de execução do OLP, em 2018, não foi aleatório o recrutamento da região do Sul da Ilha para o recebimento do aporte financeiro. Essa escolha foi fundamentada considerando-se o histórico de atuação ativa dessa área junto às deliberações que tratam do planejamento urbano da cidade, como o Plano Diretor (PEREIRA, 2017). Segundo o autor, essa região, no início dos anos 90, atuou ativamente no processo de elaboração desse instrumento de gestão, especialmente a comunidade do bairro Campeche.

Essa constatação é explorada por Lüchmann (2016), que destaca o “Movimento Campeche Qualidade de Vida”, de onde se origina o “Plano Diretor do Campeche”, uma versão alternativa criada pelos moradores locais do instrumento elaborado pela Prefeitura. A autora analisa esse movimento como parte integrante da trajetória do associativismo em Florianópolis, e enquanto um exemplo de inovação comunitária no município.

A respeito da trajetória do OP em Florianópolis, de acordo com Borba & Lüchmann (2007), nessa cidade é que se deu a primeira experiência do Estado, durante o período 1993-1996, sob a gestão da Frente Popular com Sérgio Grandó como prefeito e Afrânio Boppré como vice. A Frente Popular foi uma coligação de importantes partidos de esquerda e o PSDB. Essa experiência, além de representar uma inovação no tocante à trajetória político-administrativa da cidade, também foi marcada por limites derivados de variáveis como o compromisso governamental.

Segundo Colaço & Seibel (2007), o OP não foi um eixo importante na campanha eleitoral da Frente Popular, mas foi, sim, levantado e desenvolvido no âmbito do diretório do Partido dos Trabalhadores (PT), que tinha como modelo de referência a experiência de

Porto Alegre. Em síntese, no primeiro momento do OP em Florianópolis, o principal desafio foi o processo de aprovação do OP na Câmara Municipal, a qual, na ocasião, gerou um grande número de emendas para o mesmo. Posteriormente, evidenciou-se que, na coligação da Frente Popular, alguns dos partidos que a compunham não tinham o OP como um projeto político. No que se refere à tradição associativa, o estudo menciona especialmente a atuação da União Florianopolitana de Entidades no processo de mediação do enfrentamento com a CMF.

Nesta pesquisa, considera-se que esses fatores expostos estão entre aqueles que constituíram a trajetória do OP e do Plano Diretor em Florianópolis, e que possivelmente influenciaram no desenho institucional do OLP. Essas causalidades políticas e sociais embasaram parte da lógica formatadora do OLP, não apenas com referência ao Plano Diretor e à escolha da região Sul da Ilha como universo piloto da proposta, mas também com referência à conexão que os eventos da experiência do OP exercem sobre a orientação do OLP.

2.2 Desenho institucional

Explorar a variável do desenho institucional em um estudo de caso é atentar-se aos elementos de caracterização e de formatação dos moldes definidores, e é considerar medidas de apreciação como normas, critérios e regras. Ao se tratar de uma experiência participativa, é necessário conhecer os mecanismos e espaços de participação e suas composições, tais como “quem”, “quando”, “onde” e “como” ocorreu a participação.

Devido ao fato de a formatação do desenho institucional do OLP ter sido referenciada pelos moldes do desenho institucional do OP, foi feito um resgate dessa experiência com a finalidade de orientar a análise do desenho institucional do OLP. As principais definições de desenho institucional adotadas nesta pesquisa são as propostas por Smith (2019), Luchmann (2002) e Carlos (2015), que as descreveram a partir de constatações acerca de experiências do OP.

No âmbito do debate internacional e recente acerca dos diferentes arranjos democráticos de desenho institucional, a obra de Smith de 2019, *Design Matters: CBNRM and Democratic Innovation*, caracteriza essa variável segundo aspectos de definição, a saber: (i) os Bens democráticos, que se referem a um conjunto de qualidades democráticas que dão forma à “governança participativa”, tratam da inclusão de grupos “marginais” nos

processos decisórios, da transparência, do controle popular e da viabilidade da prática no sentido de análise da relação custo/benefício perante os resultados em diferentes grupos sociais; (ii) as Tarefas, que correspondem ao elemento que contempla os objetivos e as finalidades da proposta, definidos por uma agenda que organiza os ciclos e os prazos dos processos políticos e participativos em pauta, bem como descreve as estratégias para resolução dos problemas levantados; (iii) os Mecanismos, considerados como “blocos” de estruturação que compõem os projetos, abarcam diferentes aspectos dos Bens democráticos e, quando combinados, cumprem com as Tarefas (entre esses, destacam-se os mecanismos de recrutamento, que estruturam o processo participativo, os mecanismos de interação, que compreendem as práticas de deliberação, os mecanismos de tomada de decisão, que se operacionalizam nas práticas de consenso e de votação, e os mecanismos de prestação de contas, que promovem a responsabilização e a transparência dos atos e resultados dos projetos); por fim, (iv) o Co-design, que se refere ao princípio de manutenção do envolvimento das comunidades em todo o transcorrer do processo participativo.

De acordo com Smith (2019), essas variáveis são interdependentes e não devem ser consideradas isoladamente. Logo, a análise do desenho institucional de uma prática participativa compreende levar em conta um amplo conjunto de outros elementos que também influem sobre o desenho institucional, tal como os descritos anteriormente. Por isso, a variável do desenho institucional pode facilitar, ou não, que sejam gerados os efeitos desejados por determinada política (IMMERGUT, 1996), pois todos os elementos que configuram um desenho institucional tal como o conjunto de normas, procedimentos e mecanismos determinam e definem os parâmetros de ação e de tomada de decisão.

O estudo de Lüchmann (2002, p. 103), que versa acerca das possibilidades e dos limites da democracia deliberativa a partir da experiência do OP de Porto Alegre, define o desenho institucional como um “elemento de análise” que, combinado com as variáveis da tradição associativa e da vontade política, constitui fator decisivo para a continuidade das experiências de OP. A autora propõe considerar o desenho institucional a partir de um duplo caráter de institucionalidade, composto pela dimensão organizativa, que envolve o conjunto das regras, diretrizes e espaços, e a dimensão cultural que concerne à incorporação de um novo comportamento político-social. Esse pressuposto indica que o desenho institucional operacionaliza o processo deliberativo e também promove alterações no campo mais amplo das relações sociais, interferindo em padrões políticos, culturais e sociais. Essa compreensão considera que o elemento do desenho institucional informa não só a respeito de garantias legais, mas também sobre um conjunto de outras medidas, tais como arenas

de participação, normas, atores envolvidos etc. Enquanto um exercício de ideal democrático, a formatação do desenho institucional é também resultante e dependente de forças políticas e sociais, o que faz com que sejam consideradas as relações sociais e as concepções que organizaram e operaram a “manutenção institucional” (LÜCHMANN, 2002, p. 57).

O modelo de Borba & Lüchmann (2007) definiu o desenho institucional como uma variável explicativa constituída por um conjunto de regras, critérios, espaços, normas e leis que operacionalizam e sustentam o processo participativo. É uma variável aberta que dialoga e se articula com outras. Considerar essas qualidades representa uma das condições para que se possa gerar uma avaliação mais completa do desempenho de uma experiência participativa como o OP.

Para Carlos (2015), a análise de experiências municipais de gestão participativa é complexa devido a uma interlocução entre traços tradicionalistas e traços inovadores do desenho institucional entre os projetos do governo e os mecanismos participativos. Essa interlocução movimentava uma configuração que transita em um campo político que ora gera continuidade das experiências, ora rompe com as ações e a própria interação com a sociedade. A partir do caso do OP, a autora define o desenho institucional como uma configuração originada da combinação de condições político-institucionais e outras vinculadas à cultura política e ao capital social. Nessa perspectiva, o desenho institucional não é considerado um elemento condicionante da participação em si, senão uma variável dependente que se molda segundo características de composição dos atores sociais e políticos.

Para analisar a trajetória do OLP com base nos elementos do seu desenho institucional, que têm efeitos sobre o processo político e participativo, é válido considerar também as constatações empíricas que retomam os pressupostos previstos pelas outras variáveis indicadas no estudo de Lüchmann (2002), tradição associativa e vontade política. Estas compõem a camada exploratória da iniciativa e oferecem constatações singulares que contribuem para a possibilidade de análise do OLP enquanto uma modalidade de inovação democrática.

Nos resultados, serão apresentadas as constatações dessa relação entre variáveis.



2.3 Inovação democrática

O desenho institucional representa um arranjo resultante de elementos ordenados e relacionados com processos políticos e sociais. De uma constelação de atores envolvidos em determinada política pública, pode-se considerar que a caracterização enquanto uma modalidade de inovação democrática é condicionada por sua trajetória específica de criação e de implementação.

Para Wampler & Romão (2019), o fenômeno das “inovações democráticas” compreende o resultado de configurações políticas que emergiram especialmente durante as décadas de 1980 e 1990, e que incorporaram métodos de inclusão dos cidadãos nos processos de formulação das políticas públicas como parte de um movimento de expansão dos direitos cívicos e de atuação na política. As instituições participativas, por sua vez, foram o pilar central de movimentos progressistas cujas motivações ideológicas foram o apoio a importantes iniciativas, como foi o caso do OP.

Para Souza (2011), a “temporada” das inovações democráticas incidiu principalmente até meados dos anos de 2000 quando, a partir de então, estudos mais críticos se voltaram para os aspectos de não homogeneização nos processos de difusão das práticas participativas. Segundo a autora, as pesquisas que descreveram os mecanismos internos de funcionamento do OP pela perspectiva da democracia local de articulação das esferas institucionais e das características associativas, bem como de evidenciação do papel político desta iniciativa, encontraram limitações no campo teórico quanto à ênfase em perspectivas analíticas da participação, havendo resultados diferenciados quando se consideraram o papel do Estado no OP, a influência da sociedade no sistema político institucional e a relação do OP com as dinâmicas partidárias, tanto nos processos de coalizão como de reeleição.

Na visão de Spada (2014), o OP é uma das inovações democráticas que mais teve sucesso em termos de difusão global. É tida como uma inovação democrática que altera um dos aspectos mais importantes da política urbana, a formulação dos orçamentos municipais, ao combinar elementos de participação, deliberação e democracia representativa.

No âmbito do Legislativo, segundo Quintão & Faria (2018), as inovações democráticas têm como objetivo permitir que os cidadãos participem e interfiram, direta ou indiretamente, no processo legislativo, justificados pela funcionalidade da participação

política dos cidadãos, sobretudo no que diz respeito aos processos de acompanhamento de conteúdos orçamentários, de formulação de leis e de elaboração de políticas públicas. Para os autores, o desenvolvimento de arranjos participativos no Legislativo é pautado pelas dimensões estratégica e normativa. A primeira se refere ao processo de institucionalização, de melhoria da imagem e legitimidade do Legislativo, cujo objetivo é torná-lo mais ativo, em especial no que tange ao processo decisório de alocação de recursos orçamentários e no ciclo de outras políticas públicas. Essa dimensão presume mudanças internas, formas de estímulo ao debate público que gerem mais recursos informacionais e que reduzam as incertezas em relação às decisões políticas e à assimetria informacional em relação ao Executivo. A dimensão normativa, por outro lado, envolve a qualificação da participação e da representação por meio do aumento e da expansão do ponto de contato entre representantes e representados. Acredita-se que a qualificação e a ampliação da representação são operacionalizadas pelos estímulos às práticas relacionais, por isso, essas dimensões são promotoras de funções deliberativas, as quais ampliam os meios de vocalização dos cidadãos.

Nesse campo, é necessário conhecer como se operacionalizam os arranjos, quais são as regras de participação e os outros elementos que influem sobre a qualidade e a efetividade das inovações democráticas legislativas. Logo, a variável do desenho institucional influi diretamente sobre a capacidade inclusiva dos arranjos. Entre os elementos que intervêm sobre esse aspecto, destaca-se a influência que a relação entre Executivo e Legislativo exerce sobre o desenho institucional e sobre o desempenho das inovações, relação esta que pode ter aspectos mais cooperativos ou mais combativos. De maneira geral, os arranjos participativos legislativos envolvem quatro atores principais: os parlamentares, os técnicos legislativos, os representantes da sociedade civil e, em alguns casos, o Executivo, ainda mais quando o tema consta de discussões orçamentárias (QUINTÃO; FARIA, 2018).

Este estudo se atentou aos aspectos do desenho institucional do OLP que o qualificam como uma inovação democrática. Entre estes, os mecanismos decisórios, os procedimentos de prestação de contas e as estratégias de mobilização recebem ênfase para esse fim. Além disso, conforme a literatura indica, é necessário atentar-se também a elementos vinculados aos processos políticos, os quais impactam sobre os resultados das inovações democráticas.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória, percorre elementos que definem a configuração do desenho institucional do OLP, tendo como pretensão identificar percursos, conteúdos e sentidos acerca (i) da origem e da trajetória do OLP, (ii) da atuação política, (iii) da participação comunitária e (iv) dos posicionamentos adotados pelos atores durante as etapas de criação, execução e monitoramento dos projetos. Para isso, é realizado um levantamento documental e bibliográfico, são apresentados dados orçamentários e normativos, bem como é considerada a atuação de atores políticos e comunitários ao longo da trajetória da iniciativa.

Para a obtenção dos dados primários, os procedimentos da pesquisa consistiram em (i) revisão bibliográfica e recorte de artigos científicos, (ii) análise das comunicações oficiais entre Legislativo e Executivo, (iii) análise dos documentos produzidos pelas bases comunitárias, (iv) saídas a campo com registro fotográfico, (v) registros em diário de campo, (vi) observação participante nos encontros, (vii) condução de entrevistas semi-estruturadas e abertas, e (viii) acompanhamentos das discussões nos grupos de *WhatsApp*.

As informações geradas por esses procedimentos foram analisadas e agrupadas por termos comuns. Segundo Quivy e Campenhoudt (1992), é a partir da constatação de conceitos-chave presentes nas observações relatadas no diário de campo e em outros procedimentos que se verificam e interpretam os objetivos propostos por uma pesquisa.

O método de pesquisa é exploratório. O conteúdo descritivo foi construído com base (i) na análise de comunicações oficiais e de outros documentos do acervo do OLP, disponibilizados pelos Gabinetes dos vereadores participantes, (ii) nas narrativas de seis entrevistados, atores legislativos participantes do OLP, (iii) nas questões levantadas em três encontros comunitários e (iv) na única reunião de prestação de contas e balanço geral do OLP, realizada no final do ano de 2020 de forma remota (*on-line*). Também foram considerados conteúdos de *websites* locais que publicaram a iniciativa.

A pesquisa de campo nas comunidades acompanhou três encontros ocorridos nos meses de julho, outubro e dezembro de 2019. As entrevistas com os atores legislativos foram realizadas no transcurso do segundo semestre de 2020 e nos meses de fevereiro, março e abril de 2021. Todas as entrevistas se deram de forma remota devido ao contexto da pandemia de Covid-19.

Esta pesquisa é de constatação experimental, de amostragem pequena e não representativa (OLIVEIRA, 2011). Segundo Small (2009), estudos qualitativos que abarcam configurações urbanas tendem a ser envolvidos pelas questões de generalização e de representatividade dos casos. Logo, elementos como a incidência da pesquisa sobre um espaço socialmente delimitado e em um pequeno grupo social formatam a natureza qualitativa que será explorada por meio da aplicação de entrevistas, da prática de observação participante, da interpretação de narrativas e dos registros em diário de campo. Estes procedimentos são indicados para que o caso possa ser explorado em “camadas”, de modo a gerar um detalhamento sobre o universo de pesquisa delimitado.

Esta pesquisa considerou as ressalvas teóricas e metodológicas que se aplicam a análises de um “estudo de caso único”. Por isso, adotou os procedimentos acima indicados.

4 RESULTADOS

Há um conjunto de fatos e fatores que impactam no processo de consolidação do OLP e que determinam o processo de apropriação da iniciativa por parte dos atores políticos e das comunidades. Da política legislativa que trata do orçamento e do ordenamento territorial, o desenho institucional do OLP foi idealizado pelos temas da participação, da justiça social e da promoção da ecologia urbana, indicando outras finalidades de impacto para além das de papel político, mas sim de expansão das motivações clássicas de participação e de exercício da cidadania.

Estas particularidades orientaram a incidência dos projetos do OLP sobre Áreas Verdes de Lazer, Áreas de Parques, Áreas Comunitárias Institucionais, Áreas de Preservação Cultural, Áreas com Condicionantes Ambientais e outros espaços que abarcam a convivência social, como os de feiras e de terrenos para a gestão comunitária de resíduos. No debate do OLP, a demanda por espaços públicos teve um peso significativo, e pode-se considerar que ratificou uma visão de cidade que almeja a conquista do direito ao acesso e uso desses espaços.

O processo de introdução da proposta do OLP nas comunidades seguiu muito os moldes do mecanismo operacional do OP. Os recursos orçamentários foram colocados à disposição de uma gestão participativa de processo decisório descentralizado, e também foram realizados encontros e consultas abertas nas sedes dos Conselhos Comunitários e das Associações de Bairro. Nos encontros, foram identificados problemas reais e definidas

prioridades para investimento. O objetivo central do processo participativo foi conhecer as necessidades reais das comunidades e dar-lhes voz, poder de decisão e de cobrança. Desse processo de participação, pesquisa e diálogo junto às comunidades, geraram-se efeitos positivos, como os debates que congregaram os temas do desenvolvimento urbano, social e ambiental da cidade, fomentados desde um espaço com possibilidade de reivindicação e escolha. Esse fato de mobilização comunitária foi o principal pilar de legitimação da proposta participativa do OLP.

Figura 1: Encontro com a comunidade do Bairro do Campeche, na sede de uma Associação, em 2018.



Fonte: Banco de dados da CMF (2018)

No caso do OLP, sua novidade criou, em Florianópolis, uma expansão do molde tradicional do OP até então aplicado unicamente pelas Prefeituras Municipais. Essa nova possibilidade de intercâmbio deliberativo e comunicativo entre a Câmara, a Prefeitura e as comunidades locais abriu um canal de informação, educação e apropriação orçamentária dos munícipes sobre parte dos recursos legislativos. A concessão da competência decisória às comunidades representa, antes de uma estratégia de mobilização, um fato político consumado que demonstrou uma possibilidade real de transformação das práticas

habituais de manejo das emendas parlamentares. Esta diferenciação permite qualificar o OLP como um projeto político e também como um processo democrático.

No interior da CMF, o processo de adesão ao OLP foi aberto à participação de todo e qualquer vereador interessado na proposta. Minoritária, considerando que apenas cinco dos 23 vereadores da Capital anuíram ao projeto, a adesão foi justificada mais como uma decisão individual dos parlamentares de intenção de papel político em apoiar o OLP do que como uma decisão vinculada a um viés político-partidário, visto sob o ponto de vista “ideológico”. Nesse sentido, pode-se considerar que o OLP congregou a articulação de vereadores filiados a distintos espectros políticos, mas que, apesar de atuações variadas, tinham afinidade com as temáticas levantadas pela proposta.

O OLP foi estruturado a partir da articulação entre os atores políticos e de um trabalho integrativo e colaborativo com suas Assessorias. No interior dos Gabinetes, foram definidas as primeiras diretrizes, a conceituação, as metodologias e as regras do projeto. O principal documento que contém essas informações é denominado “Base conceitual e programática do OLP”, que foi elaborado coletivamente pelos agentes envolvidos enquanto parte de uma etapa interna de organização da proposta.

A seguir, demonstram-se a descrição e a conceituação em comunicação oficial do referido projeto político para a região do Sul da Ilha no processo orçamentário da CMF.



Figura 2 – Apresentação da emenda grupal à CMF.



Fonte: Banco de dados da CMF (2018)

A escolha da área supracitada foi um acordo entre os atores legislativos participantes em consideração ao histórico de atuação ativa dessa área junto às deliberações que tratam do planejamento urbano da cidade, como o Plano Diretor (PEREIRA, 2017). O documento da “base conceitual e programática do OLP” menciona os “históricos níveis de organização associativa” da região, referindo o papel político desempenhado pelas Associações nos processos deliberativos do Plano Diretor em anos anteriores.

Nos anos de 1990, a região instituiu o “Plano Diretor do Campeche”, considerado, segundo Lückmann (2016), um exemplo de inovação comunitária no município de Florianópolis. Segundo a autora, foi por meio de uma articulação entre entidades e grupos representativos da região e através do “Movimento Campeche Qualidade de Vida” que, em 1997, a região criou um Plano Diretor alternativo àquele elaborado pelo Executivo municipal.

Considerando esse histórico, pode-se considerar que, no caso do OLP, o recrutamento/escolha da área foi determinado pela variável da tradição associativa.

No trâmite orçamentário, os projetos contemplados por esta experiência foram citados como “Obras para o desenvolvimento do Sul da Ilha”, totalizando nove projetos distribuídos entre os bairros da região. Os projetos criados foram: Projeto 01 (Base Operacional da Caieira); Projeto 02 (Trapiche para pesca artesanal, maricultura familiar e transporte comunitário); Projeto 03 (Portal do Ribeirão); Projeto 04 (Revitalização da Orla da Tapera); Projeto 05 (Campeche – “Radialista Dakir”); Projeto 06 (Campeche - Margem da SC 405); Projeto 07 (Loteamento dos Araçás); Projeto 08 (Areias do Campeche) e Projeto 09 (Armação do Sul).

Todos os projetos foram protocolados e encaminhados à Prefeitura. No Orçamento Municipal, a dotação orçamentária de cada projeto foi citada considerando as estimativas de gastos de cada item e procedimento necessário para a execução.

A seguir, o exemplo do “orçamento estimativo” do Projeto 08 (Areias do Campeche).

Figura 3 – Orçamento estimativo do Projeto da Praça Areias do Campeche.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS		SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS		PREÇO BASE				
				SINAPI:	mar/18			
OBRA: OLP's - PROJETO 08 - Praça das Areias do Campeche (radialista)				ORÇAMENTO ESTIMATIVO				
LOCAL: Campeche				Enc. Soc. Sem Desoneração: 114,22% h				
DATA: 12 DE JULHO DE 2018				BDI pl obra Sem Desoneração: 22,00%				
OBS.: RELAÇÃO DE CUSTO POR EMPREITADA								
ESTE ORÇAMENTO É MERAMENTE UMA ESTIMATIVA COM BASE EM CROQUIS/ESBOÇOS E QUANTITATIVOS APRESENTADOS E COM BASE EM ESTIMATIVA DE CUSTOS POR ITEM, E NÃO DEVE SER UTILIZADO PARA QUALQUER FIM OFICIAL, COMO POR EXEMPLO ORÇAMENTO BASE PARA LICITAÇÃO.								
ITEM	CÓDIGO	REFERENCIA	DISCRIMINAÇÃO	UN	QUANTIDADE	CUSTO S/BDI	PREÇO UN	PREÇO TOTAL
01			ESTIMATIVA APROXIMADA POR ITEM					256.023,77
1.1			Placa da Obra modelo PMF	m²	4,50	R\$ 320,81	R\$ 391,38	R\$ 1.761,21
1.2			Canteiro de Serviço incluindo WC	un	1,00	R\$ 900,00	R\$ 1.098,00	R\$ 1.098,00
1.3			Preparo para regularização manual subleito leito para implantação da praça	m²	918,00	R\$ 2,51	R\$ 3,06	R\$ 2.809,08
1.4			Área para Skate	m²	250,00	R\$ 110,00	R\$ 134,20	R\$ 33.550,00
			Casa simples 40 m² (banheiro, Pia de cozinha e sala, sist esgoto)	m2	40,00		R\$ 1.500,00	R\$ 60.000,00
1.5			Academia ao ar livre completa	vb	1,00	R\$ 28.700,00	R\$ 35.014,00	R\$ 35.014,00
1.6			Play ground ao ar livre	vb	1,00	R\$ 20.000,00	R\$ 24.400,00	R\$ 24.400,00
1.7			Piso em concreto liso pintado, acabamento convencional	m²	637,00	R\$ 50,00	R\$ 61,00	R\$ 38.857,00
1.8			Grama	m²	143,00	R\$ 14,00	R\$ 17,08	R\$ 2.442,44
1.9			Conjuntos de Lixeiras	un	0,00	R\$ 700,00	R\$ 854,00	R\$ 0,00
1.10			Bancos Mesas piquenique	un	26,00	R\$ 532,00	R\$ 649,04	R\$ 16.875,04
1.11			Mesa de jogos	un	5,00	R\$ 610,00	R\$ 744,20	R\$ 3.721,00
1.12			Coreto	m²	50,00	R\$ 100,00	R\$ 422,00	R\$ 21.100,00
1.13			Trepa-trepa	vb	1,00	R\$ 5.000,00	R\$ 6.100,00	R\$ 6.100,00
1.14			Deck de madeira	m²	34,00	R\$ 200,00	R\$ 244,00	R\$ 8.296,00
1.15			Iluminação	vb	0,00	R\$ 12.000,00	R\$ 14.640,00	R\$ 0,00
04			ADMINISTRAÇÃO LOCAL					9.028,00
4.1			Composição PMF/SINAPI Administração local	%	100,00	74,00	90,28	9.028,00
TOTAL GERAL								R\$ 265.051,77

Fonte: Banco de dados da CMF (2018)

Atualmente, os projetos do OLP estão em distintas fases de execução, alguns foram entregues às comunidades, outros estão em fase licitatória e alguns foram arquivados. Apesar das contingências, cabe ressaltar e relatar que o Projeto da Praça Areias do Campeche é exitoso. O mesmo foi entregue à comunidade no primeiro semestre de 2020, já em meio à Pandemia de Covid-19. Esse projeto é especialmente importante porque está

inserido em uma área periférica, envolvida por uma série de problemas estruturais e sociais, como a ocupação irregular e os constantes alagamentos, e por uma condição de restrição socioeconômica de grande parte dos moradores do entorno.

Essas condições são apontadas como relevantes quando se avalia o impacto de uma experiência participativa. Segundo Wampler & Romão (2019), no caso da experiência de OP em Porto Alegre, a mensuração da aplicação dos recursos em áreas mais vulneráveis e necessitadas indicava um desenho institucional orientado à promoção da justiça social naquelas regiões como parte do resultado do efeito da democratização na prática. Nesse sentido, na avaliação do impacto do OP, a priorização da aplicação de recursos em áreas mais desfavorecidas faz parte da formatação do desenho institucional da iniciativa e também é uma ação diretamente relacionada com a vontade política dos representantes de alocarem recursos nessas áreas.

Segundo Smith (2019), a experiência do OP oferece lições a serem desenhadas por outras inovações democráticas, entre elas a importância de se definirem as regras de encaminhamento dos recursos, de modo que os interesses dos grupos mais desfavorecidos sejam considerados prioritários.

5 ANÁLISE

O OLP pode ser qualificado como um projeto político e também como um processo democrático. No entanto, enquanto um novo arranjo de gestão participativa, o OLP não está imune ao surgimento de entraves de ordem institucional, relacional, política e/ou burocrática. Em sua recente trajetória, já foram apresentados desafios e limites que têm incitado o amadurecimento da legitimidade do seu DI.

A proposta do OLP é dependente da vontade política e das decisões do Executivo, do apoio individual e institucional no âmbito Legislativo, e da participação ativa da comunidade em todo o processo. Isso implica, para o alcance dos resultados esperados, a ocorrência de um conjunto de condições e requisitos legais e de relações institucionais e comunitárias.

Influente sobre as ordens burocrática, institucional, política e relacional, a aplicação do instrumento do OI às emendas parlamentares dos vereadores de Florianópolis, bem como a novidade da proposta do OP no âmbito Legislativo, requereram adaptação por parte da Prefeitura. A ausência de uma “cultura interna” para lidar com essas demandas exigiu a

institucionalização de dois trâmites burocráticos. O primeiro foi a criação de uma Comissão para analisar os pedidos das emendas impositivas, e o segundo se refere à institucionalização, por meio do Decreto municipal nº 19.608/2019, do Grupo de Trabalho (GT) de acompanhamento, fiscalização e elaboração da proposta de regulamentação do Orçamento Impositivo em Florianópolis. A composição deste GT é prevista pela participação de um membro de cada um dos seguintes setores: Poder Legislativo, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal da Casa Civil, Secretaria Municipal de Infraestrutura, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana, Secretaria Municipal do Continente e Assuntos Metropolitanos, Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, Fundação do Meio Ambiente de Florianópolis e Superintendência de Transporte e Controle. O funcionamento deste GT, no entanto, ainda não é efetivo. Até o final de 2020, ainda não havia sido nomeado um representante do Poder Legislativo em sua composição.

Esta pesquisa considera que há um desafio principal que permeia a consolidação da experiência do OLP que se refere ao processo de regulamentação do trâmite das emendas impositivas, visto como um problema administrativo e jurídico. A ausência deste trâmite dá margem para que seu manejo nas rubricas seja desconhecido, posto que não há descrição específica. Isso possibilita que o recurso seja remanejado a outros projetos afins, o que foi constatado no caso do OLP.

Na ordem política e institucional, o Executivo percebeu o impacto da proposta junto às comunidades. Em etapa posterior ao OLP, a Prefeitura lançou, em 2018, um Programa denominado Praça Viva, que previu revitalizar 178 praças e espaços de convívio em Florianópolis, entre os quais alguns coincidentes com os projetos do OLP. Em análise documental, observou-se que o principal argumento apresentado pela Prefeitura para justificar o não encaminhamento de algumas propostas do OLP à etapa licitatória dizia respeito ao elemento da “duplicidade” de áreas contempladas por ambos os projetos. Por outro lado, o Praça Viva incorporou alguns dos projetos do OLP e os executou como parte de seu programa. O que aconteceu, porém, foi que, nesses casos, alocou-se parcela do recurso da emenda do OLP para o custeio de obras do Praça Viva.

Além de ter utilizado parte dos recursos da emenda grupal, o Programa Praça Viva também aproveitou a “pesquisa de campo” realizada pelo OLP, a qual identificou reais necessidades das comunidades. No entanto, não foi feita qualquer menção a isso e a mensagem posta nos bairros, por meio de placas nos locais das obras, é a de que estas seriam fruto unicamente do Programa da Prefeitura.

Esse processo levantou uma série de questionamentos e é complexo, pois envolve a questão da transparência e prestação de contas, além de incidir sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa questão foi levada ao Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina, que, em ocasião, recomendou à Prefeitura a regulamentação em referência. Sabe-se, no entanto, que esse processo é permeado por uma série de adequações burocráticas e procedimentais junto ao Orçamento Municipal, o que provavelmente levará certo tempo para ser regulamentado. De toda forma, esse é um fato importante de ser acompanhado e documentado.

Essas circunstâncias relembram os debates teóricos que versam a respeito da assídua competição política entre Executivo e Legislativo, sobretudo quando o tema é o orçamento público. Há uma série de dinâmicas usualmente conhecidas que retratam as “quedas de braço” entre esses Poderes no processo orçamentário. As moedas de troca, as barganhas, as promessas de campanha, os escambos etc. moldam o “jogo político” de negociação das relações intergovernamentais, conduzidas muitas vezes em torno de interesses representativos (ARRETCHE, 2013; CARRA, 2016; COUTO, 2019).

A partir de todo o exposto, é possível afirmar que o desenho institucional do OLP produziu, nos termos de Lüchmann (2002), impactos constatados pela reação da Prefeitura à proposta e pelas decisões dos atores legislativos, afetando também o processo participativo.

Cabe enfatizar que o desenho institucional do OLP se distinguiu do formato tradicional do desenho institucional do OP ao ser gestado no âmbito do Legislativo. As experiências de OP são abarcadas pelas agendas políticas das Prefeituras. O OLP consiste numa ocorrência de OP no Legislativo, e este marco contribui para reflexões acerca de inovações nos desenhos institucionais do modelo representativo, constituindo parte de uma resposta à “crise da democracia”. Segundo Quintão (2019), a relação desse fenômeno com o Legislativo implica respostas por parte de iniciativas que buscam impulsionar novas formas de mediação política. Nesse sentido, pode-se considerar que a abertura da Câmara dos Vereadores ao OLP contribui para desenvolver a democracia e para aprimorar a atuação e os papéis desempenhados pelos atores legislativos, na medida em que se propõe a estimular processos participativos junto às comunidades.

Outra consideração relevante de distinção do formato do OLP em comparação ao do OP se refere às relações entre Prefeitura e Câmara. Segundo Lüchmann (2002), o molde tradicional do OP impacta na dinâmica da cultura política local quando incita reações da

Câmara à institucionalidade do programa por parte do Executivo. No caso do OLP, deu-se o contrário: a proposta provocou reações de adaptação por parte da Prefeitura.

O desenho institucional do OLP superou a concepção inicial do OI ao estrear sua aplicabilidade no nível das municipalidades. Até onde se sabe, Florianópolis foi a primeira Capital do Brasil a implementar o instrumento. Em consulta preliminar a *websites*, utilizando o filtro “*Orçamento Impositivo em Câmaras Municipais*”, foi possível identificar ocorrências dessa natureza em municípios dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais, todas com datas posteriores à experiência da CMF.

O OLP se mostrou como um projeto habilitado a absorver divergências partidárias, na medida em que congregou o envolvimento de vereadores de distintos matizes políticos. Logo, o desenho institucional do OLP tem potencial pluripartidário. As reflexões extraídas destas questões apontam para uma adesão justificada mais por um interesse e afinidade pessoal com as temáticas levantadas pela proposta do que por razões político-partidárias. A adesão envolvia não só a disposição em participar de todo um processo construtivo, mas também a escolha de colocar à disposição os recursos das emendas individuais. Esse conjunto de questões demonstra como a adesão à proposta do OLP por parte dos atores legislativos é dependente de suas visões da cidade e dos elementos considerados em sua agenda política para a gestão urbana.

Já no que diz respeito ao processo de não adesão, inicialmente houve uma reação de “estranhamento” por parte de alguns vereadores, que julgaram o OLP enquanto parte de um “movimento midiático”, compreensão esta contestada à medida em que o processo participativo foi sendo efetivado com as comunidades. Uma das causas para a não participação foi vinculada à autonomia decisória individual quanto a forma de usar os recursos das emendas. As dinâmicas habitualmente conhecidas para esse posicionamento tratam da necessidade de atendimento aos nichos políticos e do cumprimento de compromissos de campanha, e outras da relação entre parlamentares e eleitores.

Nesse sentido, apesar do desenho institucional do OLP agregar e unificar a atuação conjunta entre atores legislativos, definiu-se em sua formatação a estratégia de descentralização da figura dos vereadores, sobretudo no processo participativo. Para isso, a atuação na “linha de frente” foi delegada às Assessorias Legislativas, as quais guiaram grande parte dos encontros nas comunidades. Isso representou um ponto positivo no que se refere à intenção de tornar a proposta do OLP impessoal, “despersonificada” da figura de qualquer vereador, e um ponto negativo, posto que alguns moradores desejavam a presença dos vereadores nos encontros. Nesse sentido, por mais que a estratégia de

descentralização tenha intentando desvincular o projeto da personalidade de qualquer parlamentar específico, houve um impacto no fluxo das informações, posto que os processos comunicativos e de negociação do OLP com as comunidades foi, na maioria dos casos, mediada pelos Assessores, já que os vereadores estiveram presentes apenas em encontros pontuais, como no lançamento.

De toda a forma, a proposta do OLP apresenta razões diferenciadas que a tornam uma arena favorável à ampliação do campo de atuação do Legislativo, representado pelas figuras dos vereadores e dos assessores, das bases comunitárias e dos servidores da Prefeitura. O DI do OLP combina as modalidades de gestão e de participação em sua proposta, porém, há a necessidade de aprimorar e incluir os mecanismos de controle e prestação de contas.

6 CONCLUSÕES

Ao se pensar no desenho institucional como um resultado de eventos ordenados que imprimem sua configuração, pode-se refletir que a proposta do desenho institucional do OLP é inédita e potente, podendo ser caracterizada como uma virada legislativa inclusiva, organizativa, educativa e participativa. No orçamento municipal, trata-se de democratizar a gestão de um recurso que, usualmente, é de uso discricionário e individual. Nesse processo, ampliam-se as formas de negociação entre atores políticos do Legislativo e do Executivo por meio da composição de um novo processo decisório aberto à participação das comunidades locais.

É evidente que essas prerrogativas, apesar de inovadoras, inserem os limites do OLP na “clássica” discussão teórica sobre o embate entre Executivo e Legislativo. O desenho institucional do OLP impactou as relações políticas locais ao alterar a prática e o trâmite habitual de gestão das emendas parlamentares. Entre suas potencialidades, o caso do OLP promove uma reflexão sobre as possibilidades de inovação interna no âmbito do Legislativo e de ampliação das oportunidades de envolvimento cívico, as quais, com o OLP, qualificaram as decisões de investimento dos recursos e resultaram em ganho informacional e pedagógico junto às comunidades.

A conclusão desta pesquisa indica a presença de elementos do desenho institucional do OLP que constroem e/ou capacitam suas prerrogativas políticas e participativas. Com um desenho institucional robusto, devido à transversalidade entre as lógicas e moldes do

Orçamento Impositivo e do Orçamento Participativo, o êxito da proposta do OLP depende de um conjunto de condições, requisitos legais e relações institucionais. Mesmo assim, apresenta razões diferenciadas que o qualificam como uma inovação democrática, cujo impacto positivo junto às comunidades e aos espaços de uso e convívio coletivo repercutiu na apropriação de informação e conhecimento acerca do orçamento municipal e dos recursos da Câmara Legislativa. Esse favorável movimento resulta em amadurecimento político. As etapas do processo participativo que iluminaram os desafios reais enfrentados no interior dos bairros envolvidos e os debates sobre os problemas locais, com reais chances de enfrentamento, foram alguns dos principais frutos colhidos pela proposta do OLP. O fortalecimento do vínculo e da legitimidade da representação comunitária representa um fato político que impulsiona a atuação dos entes estatais a cumprirem com as propostas.

Uma vez que trata de uma descrição e um registro de um processo político ainda em andamento, ressaltam-se as dificuldades teóricas e empíricas encontradas por esta pesquisa em reconstituir uma experiência ainda não documentada.

Os principais desafios pontuados nesta pesquisa se referem àqueles que advêm do embate político entre a Prefeitura e a Câmara Municipal de Florianópolis, e à falta de um processo de regulamentação do trâmite das emendas impositivas, que representa uma das causas para a não execução ou o atraso das obras. Além disso, a continuidade da proposta do OLP depende de uma maior mobilização e adesão por parte dos atores parlamentares e comunitários. Somado a isto, há o atual cenário político e econômico que envolve o OLP, o que significa que as soluções para esses desafios devem atender-se às limitações que decorrem da mudança de composição da Câmara Municipal de Florianópolis, em decorrência das eleições de 2020, e às que interferem no processo participativo como efeito do contexto da Pandemia de Covid-19. Nesse sentido, o desenho institucional do OLP deve se readaptar a essas novas configurações, as quais poderão redundar em uma descontinuidade da prática ou, por outro lado, em sua consolidação e na ampliação dos elementos inovadores.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n. 2, 133-150, 2013.



BORBA, Julian; LUCHMANN, Ligia Helena (Orgs.). **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

BRASIL. Constituição. **Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal. Planalto: Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. Constituição. **Emenda Constitucional nº 100 de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal. Planalto: Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

CALGARO, Fernanda; BARBIERI, Luiz Felipe; CLAVERY, Elisa. Orçamento impositivo: entenda como funciona e o que está em análise pelo Congresso. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/02/orcamento-impositivo-entenda-como-funciona-e-o-que-esta-em-analise-pelo-congresso.ghtml>. Acesso em: 03 de out. 2020.

CARLOS, Euzenia. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2015.

CARRA, César Augusto. O orçamento impositivo aos estados e aos municípios. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 33, n. 4, 2016.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Sistemas de governo e políticas públicas**. Brasília: FGV, 2019.

COLAÇO, Roberto Luiz; SEIBEL, Erni José. O Orçamento participativo de Florianópolis. *In*: BORBA, Julian; LUCHMANN, Ligia Helena (Orgs.). **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In*: MELO, Carlos Rabulfo; SAEZ, Manuel Alcántara. **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 147-198, 2007.

FERNANDES, Antonin Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB**, v. 53, 2002.

FLORIANÓPOLIS, Câmara Municipal de Florianópolis. **Emenda à Lei Orgânica n.º039/2016**, 2016.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Decreto Municipal nº 19.608/2019, de 15 de janeiro de 2019**.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, p. 193-223, 2003.

IMMEGURT, Ellen M. Las Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na França. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 30(13), p. 139-165, 1996.

LÜCHMANN, Ligia Helena. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**, 2002.

LÜCHMANN, Ligia Helena. **Associativismo e democracia. Um estudo em Florianópolis**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2016.

MELLO, Luiz Henrique Duarte Pereira de. **A relação entre os poderes executivo e legislativo quanto às emendas individuais no orçamento**. Brasília. 54 p. Monografia (especialização). Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

ND, **Notícias de Santa Catarina**, Florianópolis, 07 de dez. 2017. Emendas impositivas dos vereadores de Florianópolis somam R\$ 10,7 milhões para 2018. Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/nd-lanca-mapa-para-acompanhar-emendas-parlamentares-da-camara-de-florianopolis/> . Acesso em 14 de agosto de 2020.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: um manual para realização de pesquisas em Administração**. Catalão: UFG, 2011.

PEREIRA, Elson Manuel. Como anda a participação? As condições para a elaboração de planos diretores participativos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**. v. 19, n. 2, p. 235-250, 2017.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. **Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. Political Science: State of the Discipline**. New York and Washington D.C.: W.W. Norton & Company and American Political Science Association, p. 693-721, 2002.

QUINTAO, Thales Torres; FARIA, Claudia Ferres. Parlamento e Inovações Participativas - Potencialidades e Limites para a Inclusão Política. **Teoria & Sociedade**, v. 26.2, p. 60-93, 2018.

QUINTÃO, Thales Torres. Crise da democracia e inovações democráticas no Legislativo: reflexões e tensões. **CSONline - REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, (30), 2019.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In. In: EVANS, Peter et al. **Strategies of Analysis in Current Research**. London: Cambridge University Press, 1985.

SMALL, Mario Luiz. 'HowMany cases do I need?' On science and the logic of case selection in fieldbases research. **Ethnography**, v. 10, n.1, p. 5-38, 2009.

SMITH, Graham. **Design Matters: CBNRM and Democratic Innovation**. Washington DC, World Bank, 2019.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84, p. 245-285, 2011.

SOUZA Luciana Andressa Martins de. Virada institucional. O debate sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, v. 79, p. 83-103, 2016.

SPADA, Paolo. **The diffusion of participatory governance innovations: a panel data analysis of the adoption and survival of participatory budgeting in Brazil**. Vancouver: UBC, 2014.

WAMPLER, Brian; ROMÃO, Wagner. Democratic Innovations in Municipalities. *In*: BARRY, Ames. **Routledge handbook of Brazilian politics**. New York: Routledge, 2019.

NOTAS

TÍTULO DA OBRA

Uma nova lógica de orçamento impositivo e um novo molde de orçamento participativo: o caso do Orçamento Legislativo Participativo (OLP) de Florianópolis

Franciele Boeira Cataneo

Mestra em Sociologia Política

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, Brasil

franbcataneo@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-1825-0097>

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Prof.^a Lígia Lüchmann e aos colegas do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS/UFSC). Agradeço a todos os atores legislativos que contribuíram para o registro documental do OLP, os vereadores e seus assessores.

FINANCIAMENTO

CAPES

LICENÇA DE USO – uso exclusivo da revista

Os autores cedem à **Em Tese** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution 4.0 Internacional \(CC BY\)](#). Esta licença permite que **terceiros** remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os **autores** têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

PUBLISHER – uso exclusivo da revista

Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Publicado no [Portal de Periódicos UFSC](#). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

HISTÓRICO

Recebido em: 10/10/2021

Aprovado em: 02/05/2022

